DIE RICHTPLAENE NACH DEM BERNISCHEN BAUGESETZ VOM 7. JUNI 1970

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris
der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von
PETER BALMER
von Luzern und Wilderswil (BE)

1977

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548108_0016

DIE RICHTPLAENE NACH DEM BERNISCHEN BAUGESETZ VOM 7. JUNI 1970

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris
der rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von
PETER BALMER
von Luzern und Wilderswil (BE)

1977

gedruckt bei Bönecke-Druck, D-3392 Clausthal-Zellerfeld
Selbstverlag Luzern, Morgartenstr. 5

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Die Fakultät hat diese Arbeit am 8. Juli 1976 auf Antrag von Prof. Dr. Aldo Zaugg als Dissertation angenommen, ohne zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

Vorwort

Mit dem Erlass des Baugesetzes des Kantons Bern vom 7. Juni 1970 wurde der Begriff des Richtplanes eingeführt. Dieser dient allgemein dazu, die erwünschte räumliche Entwicklung eines bestimmten Gebietes für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum festzulegen. Im Richtplanverfahren sollen insbesondere auch die Konflikte zwischen verschiedenen raumwirksamen Massnahmen und Entscheiden frühzeitig sichtbar gemacht werden. Dem Richtplan als Institut des geltenden Planungsrechts kommt daher im Rahmen der gesamten Raumplanung eine zentrale Bedeutung zu. Umso erstaunlicher ist es, dass die rechtlichen Aspekte von Richtplänen bisher eigentlich wenig Beachtung fanden. Beim gegenwärtigen Stand der Raumplanungsarbeiten ist es allerdings noch nicht möglich, auf Erfahrungen mit Richtplänen in der Praxis aufzubauen. Die vorliegende Arbeit muss sich also darauf beschränken, die künftig zu erwartenden rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Institut des Richtplans nach dem BauG aufzuzeigen. In diesem Rahmen sollen nachfolgend die Ausgestaltung, die rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen der Richtpläne von Kanton, Regionen und Gemeinden dargestellt werden. Diesen Betrachtungen musste notwendigerweise eine allgemeine Einleitung vorangestellt werden, die sich zuerst mit den raumplanerischen Begriffen und einigen grundsätzlichen Fragen der staatlichen Planung auseinandersetzt.

Die vorliegende Arbeit wurde im Mai 1976 abgeschlossen. Das damals vor der Referendumsabstimmung stehende eidg. Raumplanungsgesetz vom 4.10.1974 (RPG) wurde hier gebührend berücksichtigt. Auch nach der knappen Ablehnung des

RPG's in der Volksabstimmung vom 13.6.1976 behalten jedoch die im folgenden erwähnten Hinweise auf ein künftiges eidgenössisches Planungsrecht ihre Aktualität. Da es weiterhin verfassungsmässige Aufgabe des Bundes bleibt, die Raumplanung in den Kantonen zu fördern und zu koordinieren, wird auch ein neues BG über die Raumplanung nicht umhin kommen, wiederum grundsatzmässige Bestimmungen über die kantonalen Richtpläne aufzustellen.

Es verbleibt mir, an dieser Stelle allen zu danken, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. In erster Linie gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. A. Zaugg für seine Unterstützung und Betreuung der Arbeit, sowie für die mir gewährte Freiheit bei der Ausgestaltung des Themas. Für ihre wertvollen Hinweise und Auskünfte danke ich sodann Herrn Dr. H. Geissbühler vom Büro des Delegierten für Raumplanung des Bundes, Bern, sowie den Mitarbeitern des Planungsamtes des Kantons Bern, insbesondere Herrn Fürsprecher S. Keller, Leiter des Rechtsdienstes dieses Amts. Ein ganz besonderer Dank gebührt schliesslich Frau A. Stocker, Luzern, für ihren grossen Einsatz bei allen Schreibarbeiten, sowie meiner Mutter für ihre Hilfe bei der Durchsicht der Druckvorlage.

Bern und Luzern, im Mai 1977

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis etc. Seite XVII

Abkürzungen Seite XXX

Seite

A) EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN 1

1. Raumplanung im allgemeinen 1

11. Zum Begriff der Raumplanung 1

111. Raumplanung als eine Erscheinungsform staatlicher Planung 1
112. Raumplanung als technischer und als rechtlicher Begriff 3
113. Die Abgrenzung zwischen Raumplanung im engeren Sinn und übrigen raumbedeutsamen Massnahmen. Der Begriff der Raumordnung 4
114. Der Gegenstand der Raumplanung 6
115. Die Aufgaben der Raumplanung 7

12. Die Arten räumlicher Planung und ihre Auswirkungen 9

121. Die Arten der Planung im allgemeinen 9
122. Die Arten der räumlichen Planung 10
a) Orts-, Regional-, Kantons- und Landesplanung 10
b) Planung der Bodennutzung 11
c) Sachplanungen 11
d) Massnahmen zur Durchführung der räuml. Planung 12
e) Programme über die zeitliche und finanzielle Durchführung der Raumplanung 13
f) Erschliessungsplanung 13
123. Die Auswirkungen der Raumplanung 14
a) Ordnungsfunktion 14
b) Sachplanung 15
c) Lenkungswirkung 15

13. Raumplanung als staatliche Aufgabe 17

131. Vorbemerkung 17
132. Gründe für eine räumliche Planung durch staatliche Organe 17

133. Die Bedeutung der Raumplanung für die Verwaltung 18
134. Zu den Beziehungen zwischen Planung und Politik 19

14. Grundsätze der Raumplanung 21

141. Das Prinzip der Gesamtplanung 21
142. Das Prinzip der durchgehenden Planung 21
143. Die Notwendigkeit vertikaler und horizontaler Koordination 22
a) Sachliche Koordination 23
b) Vertikale Koordination 23
c) Horizontale Koordination 24
d) Koordination in zeitlicher Hinsicht 24

15. Interessenkollisionen bei der räumlichen Planung 25

151. Die verschiedenen Interessen hinsichtlich der Inanspruchnahme von Grund und Boden 25
152. Die Kollision zwischen öffentlichen und privaten Interessen 25
153. Zum Bedeutungswandel des Begriffes vom "öffentlichen Interesse" 26
154. Kollision zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen bei der Raumplanung 28

2. Raumplanung und Recht 29

21. Aufgabe des Rechts bei der Raumplanung 29

211. Zusammenhänge zwischen Recht und Raumplanung 29
212. Grundaufgaben eines Raumplanungsrechts 30
213. Der Einfluss von Raumplanung und Raumordnung auf die Gesetzgebung 31

22. Begriff und Probleme eines Raumplanungsrechtes 32

221. Zum Begriff des Planungsrechtes 32
222. Zum Verhältnis zwischen Rechtswissenschaft und Planung als interdisziplinäres Wissensgebiet 32
223. Die gesetzmässige Erfassung des Planungsrechtes 33

23. Planung als Staatsaufgabe aus rechtlicher Sicht 35

231. Die Dreiteilung der Staatsfunktionen und die Aufgabe der Planung 35

232. Planung als gestaltende Staatstätigkeit 36

24. Planung im Rechtsstaat 37

241. Die Raumplanung im Spannungsverhältnis zu tragenden Prinzipien der rechtsstaatlichen Ordnung 37
242. Planung und Freiheit 37
243. Planung und Eigentumsgarantie 38
244. Zum Verhältnis zwischen Planung und Rechtsgleichheit 40

3. Pläne als Mittel der Raumplanung 43

31. Die verschiedenen Planungsmittel 43

311. Vorbemerkung 43
312. Planungsmittel einer durchgehenden und den gesamten Raum erfassenden Planung 43
313. Anhang: Mittel der Plansicherung 44

32. Der Raumplan, Begriff und Bedeutung 46

321. Zum Begriff des Planes im allgemeinen 46
322. Begriff des Raumplanes 46
323. Die Bedeutung des Raumplanes 47

33. Verschiedene Arten raumbedeutsamer Pläne 49

331. Zu den Unterscheidungskriterien 49
332. Die Unterscheidung gebietsbezogener Pläne nach ihren rechtlichen Auswirkungen bzw. nach ihrer Verbindlichkeit 50

34. Planergänzende Vorschriften 52

4. Die Bedeutung und Funktion von materiellen Planungsgrundsätzen und Leitbildern 53

41. Leitbilder 53

411. Begriff und Inhalt der Leitbilder 53
412. Aufgabe und Bedeutung der Leitbilder 54
413. Kantonale Leitbilder? 55

42. Materielle Planungsgrundsätze 56

421. Begriff 56
422. Die Bedeutung der materiellen Grundsätze 58

43. Leitlinien 60

5. Begriff und Bedeutung des Richtplanes im allgemeinen 61

51. Begriff des Richtplanes 61

511. Der Richtplan im weiteren und im engeren Sinn 61
512. Aufgabe der Richtpläne 63
513. Form, Inhalt und Arten von Richtplänen am Beispiel des eidg. Raumplanungsgesetzes 64

52. Die Bedeutung der Richtpläne 66

521. Vorbemerkung 66
522. Die Bedeutung der Richtpläne für die Nutzungsplanung im allgemeinen 66
523. Die Bedeutung der Richtpläne für die Planungen der verschiedenen Stufen 67
a) Die Bedeutung der kantonalen und regionalen Richtpläne für die Ortsplanung 68
b) Das Verhältnis zwischen Kantons- und Regionalplanung am Beispiel der Richtpläne 68
c) Die Bedeutung von Richtplänen des Kantons für den Bund 69
d) Die Bedeutung der kommunalen Richtpläne für Region und Kanton 70

6. Zur Rechtsnatur des Richtplanes im allgemeinen 71

61. Die Rechtsnatur des Planes in Lehre und Rechtsprechung 71

611. Vorbemerkung 71
612. Rechtssatz und Verfügung als Grundtypen der rechtsstaatlichen Verhaltensordnung und der Plan 71
613. Charakterisierung des Planes als Verfügung oder als Rechtssatz? 72
614. Der Plan als "aliud"? 74
615. Der Plan als Summe von Einzelverfügungen 75
616. Der Plan als Gefüge generell-abstrakter Normen 76
617. Zur Rechtsprechung des Bundesgerichtes 76
618. Stellungnahme und Zusammenfassung 78

62. Die Bedeutung der Rechtsnatur des verbindlichen Raumnutzungsplanes 82

63. Die Wirkungen des Richtplanes im allgemeinen 84

631. Die Unterschiede zwischen dem Nutzungsplan und dem Richtplan 84

632. Rechtliche und faktische Wirkungen eines Richtplans 84

64. Die Rechtsnatur der Richtpläne 87

641. Die Bedeutung der Rechtsnatur des verbindlichen Raumnutzungsplanes für die rechtliche Qualifizierung des Richtplanes 87

642. Der Richtplan als Verwaltungsanweisung? 87

643. Zur Bedeutung der mittelbaren Verbindlichkeit 89

644. Schlussfolgerung 90

B) DIE RICHTPLAENE DES BERNISCHEN BAUGESETZES IM UEBERBLICK 92

1. Das Planungsrecht des bernischen Baugesetzes vom 7. Juni 1970 92

11. Systematischer Aufbau und allgemeine Bestimmungen des Planungsrechts 92

111. Das Planungsrecht als Teil der Baugesetzgebung 92

112. Planungszweck (Art. 66 BauG) 93

113. Planungsstufen 94

114. Koordinationsaufgaben (Art. 68 f BauG) 96

12. Die kommunale Planung 98

121. Die Planungspflicht (Art. 14 BauG) und die Aufgaben der Ortsplanung 98

122. Ortsplanung und Gemeindeautonomie 98

123. Die Mittel der Ortsplanung 100

124. Zu den kommunalen Raumnutzungsplänen 101

a) Der Zonenplan 101

b) Der Ueberbauungsplan 103

c) Der Gestaltungsplan 103

d) Der Detailerschliessungsplan 105

13. Die regionale Planung 107

131. Zur Aufgabe der Regionalplanung 107

132. Die Instrumente der Regionalplanung 108

14. Die Kantonsplanung 109

141. Zur Aufgabe der Kantonsplanung 109

142. Die Mittel der Kantonsplanung 109

15. Die planungsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes über die Bauvorschriften vom 26. Januar 1958 (BVG) 112

2. Ueberblick über die Arten von Richtplänen und deren gesetzliche Regelung im BauG 114

21. Vorbemerkung: Zum Stand der Planungsarbeiten im Kanton 114

22. Die gesetzlichen Regeln über die Richtpläne 116

221. Die gesetzessystematische Unterscheidung von Richtplänen und Nutzungsplänen 116
222. Die Arten von Richtplänen nach dem BauG 116
223. Raumrelevante Pläne i.w.S. mit Richtplancharakter 117

23. Zur Frage interkantonaler Richtpläne 120

C) KANTONALE RICHTPLAENE 122

1. Inhalt und Geltungsbereich 122

11. Inhalt und Arten kantonaler Richtpläne 122

111. Zur Aufgabe der kantonalen Richtpläne 122
112. Zum Inhalt der kantonalen Richtpläne im allgemeinen 122
113. Gegenstand und Gliederung der kantonalen Richtpläne 123
114. Mögliche Arten 124
115. Der kantonale Landschaftsrichtplan 125
116. Der kantonale Siedlungsrichtplan 126
117. Der kantonale Verkehrsrichtplan 128
118. Weitere kantonale Richtpläne 130

12. Der zeitliche und räumliche Geltungsbereich des kantonalen Richtplanes 132

121. Der räumliche Geltungsbereich 132
122. Die zeitliche Geltung der kantonalen Richtpläne 133

13. Kantonale Richtpläne als vorsorgliche Planungsmittel? 134

2. Organisation und Verfahren 136

21. Die Organisation der kantonalen Planung 136

211. Vorbemerkung zum Träger der Kantonsplanung 136
212. Das kantonale Planungsamt 136
213. Regierungsrat und Baudirektion 139
214. Die kantonale Planungskommission 139
215. Die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) 141

22. Die Vorarbeiten zu den kantonalen Richtplänen 142

221. Zur Notwendigkeit wissenschaftlicher Grundlagen 142
222. Die Grundlagen zu den kantonalen Richtplänen 142

23. Koordinationsaufgaben im Planfestsetzungsverfahren 144

231. Die Abstimmung der kantonalen Richtpläne mit der Raumplanung des Bundes, der Nachbarkantone und des benachbarten Auslandes 144
232. Die Zusammenarbeit der Planungsbehörde mit den anderen kantonalen Direktionen 145
233. Die Zusammenarbeit mit der Planungskommission und weiteren Kreisen der Wirtschaft und Wissenschaft 146
234. Die Anhörung der Regionalplanungsorganisationen bzw. der Gemeinden 147
235. Die Bedeutung der Koordinationstätigkeiten 147

24. Der Erlass des kantonalen Richtplanes 149

241. Die zuständige Behörde 149
242. Bekanntmachung? 149
243. Die öffentliche Auflage 150

3. Rechtliche und tatsächliche Wirkungen der kantonalen Richtpläne 151

31. Die Wirkungen des kantonalen Richtplanes im allgemeinen 151

311. Die Auswirkungen im Ueberblick 151
312. Zu den Rechtswirkungen eines kantonalen Richtplanes im allgemeinen 152
313. Die gesetzliche Regelung des BauG's 153
314. Die Grenzen der Verbindlichkeit eines kantonalen Gesamtrichtplanes 156

32. Die Wirkungen des kantonalen Richtplanes gegenüber Bund und Nachbarkantonen 157

321. Die Wirkungen gegenüber dem Bund 157
322. Gegenseitige Auswirkungen der Richtpläne zwischen Nachbarkantonen 158

33. Kantonale Richtpläne und Regionalplanung 160

331. Der kantonale Richtplan als Mittel des interregionalen Ausgleichs 160

332. Die Auswirkungen des kantonalen Richtplanes auf die regionale Gesamtplanung 161

34. Kantonale Richtpläne und Gemeinden 165

341. Zur Rechtssetzungskompetenz von Kanton und Gemeinden im Baurecht 165
342. Die Wirkungen kantonaler Richtpläne auf die Gemeinden 165

35. Auswirkungen der kantonalen Richtpläne für den Einzelnen 168

351. Die kantonalen Richtpläne als mittelbar verbindliche Pläne 168
352. Die Folgen der mittelbaren Verbindlichkeit 168

36. Kantonale Richtpläne und die Genehmigung kommunaler und regionaler Pläne bzw. Vorschriften durch die kantonale Baudirektion bzw. den Regierungsrat 170

361. Zum Umfang der Ueberprüfung im Genehmigungsverfahren nach Art. 44 BauG 170
362. Die Bedeutung kantonaler Richtpläne für die Genehmigung 171
363. Die Bedeutung der Genehmigung 172
364. Die Bedeutung von Richtplanentwürfen des Kantons 173

37. Zur Rechtsnatur des kantonalen Richtplanes 176

371. Hinweise auf die Rechtsnatur 176
372. Die Bedeutung der Rechtsnatur des Richtplanes 177
373. Zur Rechtsnatur der Ergänzungen zum Richtplan 177

4. Besonderheiten bei der Erstellung kantonaler Gesamtrichtpläne 180

41. Der Kanton Bern als Bezugsgebiet räumlicher Planung 180

411. Erschwernisse für eine gesamtkantonale Planung 180
412. Zur Notwendigkeit einer gesamtkantonalen Planung 181
413. Aufteilung des kantonalen Gesamtrichtplanes in räumliche Teilpläne? 183

42. Die Anforderungen des kommenden Raumplanungsgesetzes des Bundes an die Richtpläne des Kantons 184

421. Vorbemerkung 184
422. Die Gliederung des kantonalen Gesamtrichtplanes und dessen Inhalt (Art. 7 und 10 ff RPG) 185

423. Organisation und Verfahren 187
424. Der Erlass der kantonalen Pläne und deren Genehmigung durch den Bundesrat 189
425. Zum zeitlichen Geltungsbereich des kantonalen Richtplanes 190
426. Die Rechtswirkungen 191
427. Die Anforderungen des RPG's an die kantonalen Gesamtpläne als Hinweis auf deren Rechtsnatur? 192
428. (Anhang) Vergleich zwischen dem RPG und dem bernischen BauG in Bezug auf die kantonalen Richtpläne (Tabelle) 193

D) REGIONALE RICHTPLAENE 196

1. Der Planungsträger 196

11. Die Bildung von Planungsregionen 196

111. Vorbemerkung 196
112. Der Begriff der Planungsregion im allgemeinen 197
113. Der Begriff der Planungsregion in der Bundesgesetzgebung (RPG, IHG) 199
114. Der Begriff der Planungsregion im bernischen BauG 200
115. Zur Bildung von Planungsregionen im Kanton Bern 201

12. Die Organisation und rechtliche Stellung der regionalen Planungsträger 203

121. Die Notwendigkeit einer selbständigen Trägerschaft 203
122. Die Region als Gebietskörperschaft? 204

13. Die regionalen Planungsträger im Kanton Bern 206

131. Die gesetzliche Regelung über die Organisation der Regionalplanung 206
132. Die Umschreibung und Verteilung der Aufgaben und die Organisation des Planungsverbandes 208
133. Zweckverbände und Regionalplanungsverband 210
134. Die Mitgliedschaft in der regionalen Planungsorganisation 211
135. Zur Organisation der bestehenden bernischen Regionalplanungsträger 213

2. Inhalt und Geltungsbereich regionaler Richtpläne 215

21. Inhalt und Arten 215

211. Zum Inhalt der regionalen Richtpläne im allgemeinen 215
212. Zu den Arten regionaler Richtpläne 217
213. Der regionale Nutzungsrichtplan 219
214. Der Landschaftsrichtplan 220
215. Der Siedlungsrichtplan 223
216. Der Verkehrsrichtplan 226
217. Weitere Teilrichtpläne 228

22. Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich der regionalen Richtpläne 231

221. Zum zeitlichen Geltungsbereich 231
222. Zum räumlichen Geltungsbereich 232

3. Das Verfahren zum Erlass regionaler Richtpläne 233

31. Die Grundlagen und Vorarbeiten zu den regionalen Richtplänen 233

311. Zur Notwendigkeit wissenschaftlicher und planerischer Grundlagen 233
312. Unerlässliche und weitere Grundlagen der Regionalplanung 233
313. Die Pflicht zur Beachtung der kantonalen Pläne und Grundsätze aus planerischer Sicht 234
314. Das regionale Raumordnungskonzept 235

32. Die Erstellung der regionalen Richtpläne 236

321. Die Ausarbeitung von Richtplanentwürfen 236
322. Das Vernehmlassungsverfahren über die Richtplanentwürfe bei den Regionsgemeinden 237

33. Das Bereinigungsverfahren beim Kanton 239

331. Zweck 239
332. Die Stellungnahme des Kantons 239
333. Die Einigungsverhandlung zwischen dem regionalen Planungsträger und dem Kanton 240
334. Die Auswirkungen der Bereinigung 241

34. Der Erlass der regionalen Richtpläne 243

341. Die endgültige Beschlussfassung 243
342. Hinweis auf die Probleme der Willensbildung im regionalen Planungsverband 244
343. Publikation und öffentliche Auflage 245

4. Die Rechtswirkungen des regionalen Richtplanes 246

41. Die Rechtswirkungen im allgemeinen 246

411. Rechtliche Unterschiede zwischen Richtplänen öffentlich-rechtlicher Planungsverbände und solchen privatrechtlicher Planungsvereine 246
412. Die Wirkungen des Richtplanes des privatrechtlichen Planungsvereins 247
413. Die Wirkungen der Richtpläne öffentlich-rechtlicher Gemeindeverbände 248

42. Regionale Richtpläne und die Gemeinden 251

421. Die Bedeutung der Mitgliedschaft 251
422. Die Auswirkungen der Regionalrichtpläne 252
423. Auswirkungen regionaler Richtpläne gegenüber besonderen Zweckverbänden 254

43. Die Wirkungen regionaler Richtpläne gegenüber dem Kanton 255

431. Vorbemerkung 255
432. Die Wirkungen des regionalen Richtplanes gegenüber staatlichen Behörden und Verwaltungsorganen 255

44. Regionale Richtpläne und der Einzelne 258

45. Zur Rechtsnatur des Regionalrichtplanes 259

451. Hinweise auf die Rechtsnatur 259
452. Die Bedeutung der Rechtsnatur von regionalen Richtplänen 260

5. Besonderheiten bei regionalen Richtplänen 262

51. Interkantonale Richtpläne 262

511. Organisatorische Fragen 262
512. Zu den Wirkungen interkantonaler Richtpläne 264

52. Regionalplanung und die künftige Raumplanungsgesetzgebung des Bundes 265

E) KOMMUNALE RICHTPLAENE 267

1. Richtpläne als Teil der Ortsplanung 267

11. Die Träger der Ortsplanung 267

111. Im allgemeinen 267
112. Besondere Fälle 268

12. Die Pflicht zur Ortsplanung 270

121. Grundsatz 270
122. Der Dispens von der Ortsplanung 271

2. Inhalt und Geltungsbereich der kommunalen Richtpläne 272

21. Zum Inhalt der kommunalen Richtpläne 272

211. Die Aufgabe der Richtpläne 272
212. Zum Inhalt im allgemeinen 272
213. Zu den Arten von Richtplänen der Gemeinden 275

22. Die Arten kommunaler Richtpläne des BauG's im einzelnen 276

221. Der Nutzungsrichtplan 276
222. Der Erschliessungsrichtplan 277
223. Der Finanzrichtplan 280

23. Zur Frage weiterer Richtpläne 282

231. Vorbemerkung 282
232. Gestaltungsrichtpläne? 282
233. Besondere Richtpläne nach BauV Art. 9? 284

24. Der zeitliche und räumliche Geltungsbereich kommunaler Richtpläne 287

241. Zum zeitlichen Geltungsbereich 287
242. Zum räumlichen Geltungsbereich 287

3. Das Richtplanverfahren in der Gemeinde 289

31. Grundlagen und Vorarbeiten 289

311. Vorbemerkung 289
312. Kantonale Vorschriften über die vorbereitende Ortsplanung 289
313. Die kantonalen und regionalen Pläne und Vorschriften als Grundlage der kommunalen Richtpläne 290

32. Die Aufstellung der Richtpläne 292

321. Die Ausarbeitung der Entwürfe 292
322. Vernehmlassungsverfahren über die Richtplanentwürfe der Gemeinde? 292
323. Das Bereinigungsverfahren beim Kanton 293

33. Die Beschlussfassung über die Richtpläne 295

331. Vorbemerkung 295
332. Das zuständige Gemeindeorgan 295
333. Publikation und öffentliche Auflage 296
334. Der Erlass von Richtplänen durch Viertelsgemeinden (Anhang) 296

4. Die Wirkungen kommunaler Richtpläne 298

41. Die gesetzlichen Bestimmungen 298

411. Vorbemerkung 298

412. Die Wirkungen des kommunalen Richtplanes im allgemeinen 298
413. Besonderheiten bei einzelnen Planarten 300

42. Verfahrensvorschriften als Hinweis auf die Wirkungen der kommunalen Richtpläne 301

421. Die allgemeine Regelung 301
422. Folgen für die rechtliche Einordnung des Richtplanes 301

43. Die Rechtsnatur des kommunalen Richtplanes 302

431. Mittelbar verbindlicher Plan, Wegleitung oder Verwaltungsverordnung? 302
432. Die rechtliche Einordnung des wegleitenden Planes 303

44. Zu den Auswirkungen der kommunalen Richtpläne im einzelnen 304

441. Beim Erschliessungsrichtplan 304
442. Beim allgemeinen Nutzungsrichtplan 309
443. Bei weiteren Richtplänen 310

5. Zu den Auswirkungen kommunaler Richtpläne auf die Nutzungsplanung und deren Vollzugsmassnahmen 313

51. Die Auswirkungen auf die Gemeindebauvorschriften 313

511. Allgemeines 313
512. Das Verhältnis der einzelnen Gemeindebauvorschriften zu den verschiedenen kommunalen Richtplänen 314

52. Auswirkungen des kommunalen Richtplanes im Baubewilligungsverfahren 315

521. Im allgemeinen 315
522. Die sogenannte "Planungseinsprache" nach BauG Art. 56 316
523. Kommunale Richtpläne und Ausnahmebewilligungen 316

F) ZUM RECHTS- UND INTERESSENSCHUTZ GEGENUEBER RICHTPLAENEN 320

1. Das Richtplanverfahren und die demokratischen Rechte der Bürger 320

11. Zum geltenden Verfahren 320

111. Bei kantonalen Richtplänen 320
112. Bei regionalen Richtplänen 320
113. Bei kommunalen Richtplänen 321

12. Zur Aenderung des geltenden Richtplanverfahrens im allgemeinen 322

121. Zur demokratischen Mitbestimmung im Planungsprozess 322
122. Zur Mitbestimmung beim Erlass von Richtplänen im allgemeinen 323

13. Zur vermehrten Mitbestimmung beim Erlass von Richtplänen im einzelnen 325

131. Vorbemerkung 325
132. Bei kantonalen Richtplänen 325
133. Bei regionalen Richtplänen 326
134. Bei kommunalen Richtplänen 328

2. Die Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Planungsträger in den einzelnen Richtplänen 331

21. Zum heutigen Verfahren 331

211. Vorbemerkung 331
212. Koordinationspflichten 331
213. Das Recht auf Anhörung 332
214. Die Zustimmung zu den Richtplänen 333

22. Mögliche Ansprüche der durch Richtpläne gebundenen Behörden und Organisationen 335

221. Vorbemerkung 335
222. Gemeinden und Gemeindeverbindungen des öffentlichen Rechts 335
223. Privatrechtliche Regionalplanungsorganisationen 338
224. Die Bedeutung der verschiedenen Richtplanarten als Anfechtungs- oder Beschwerdeobjekt 338

3. Rechts- und Interessenschutz der Privaten gegenüber Richtplänen 340

31. Allgemeines zum Rechts- und Interessenschutz gegenüber Plänen 340

311. Zur Legitimation im Planungsrecht 340
312. Besonderheiten des Rechts- und Interessenschutzes gegenüber Plänen 341
313. Rechtsschutzeinrichtungen gegenüber Raumnutzungsplänen 343

32. Zur Ausgestaltung des Rechts- und Interessenschutzes gegenüber Richtplänen 346

321. Nach geltendem bernischen Recht 346
322. Nach dem RPG des Bundes 347
323. Vorfrageweise Ueberprüfung von Richtplänen 348

324. Zur Frage der direkten Anfechtung von Richtplänen 350
325. Würdigung 351

Literaturverzeichnis
==========

Albisetti, Marco: Das Planungsrecht des bernischen Baugesetzes; Uebersicht und erste Erfahrungen - in ZbJV 110 (1974), S. 346 ff
(Albisetti, ZbJV 110 (1974), S. ...)

Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung: sh. Raumplanung Schweiz

Aubert, Jean-François: Traité de droit constitutionnel suisse, 2 Bde., Neuchâtel 1967
(Aubert, Traité de droit constitutionnel)

- Aménagement du territoire et propriété privé - in Zbl 63 (1962), S. 545 ff

- u. Jagmetti, Riccardo: Rechtsgutachten zum Vorentwurf zu einem BG über die Raumplanung, publiziert in W+R Nr. 23 (1971), S. 132 ff
(Aubert/Jagmetti, S. ... Nr. ...)

Balscheit, Peter: Die Rechtsnatur des Planes - in Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 89, Basel 1969 - (Balscheit, S. ...)

Baschung, Marius: Raumplanung und Kantonsplanung - in Festgabe für F.J. Jeger, Solothurn 1973, S. 469 ff
(Baschung, Festschrift Jeger, S. ...)

- Probleme der Raumplanung und der Volkswirtschaft in ihrer wechselseitigen Beziehung - in Raumplanung Schweiz, Heft 4/1973, S. 3 ff - (Baschung DRP 4/73 oder: Baschung, Raumplanung und Wirtschaft, S. ...)

- Die Festlegung der Nutzungsordnung - eine der Hauptaufgaben der Kantone und Gemeinden in der Raumplanung, - in Raumplanung Schweiz, Heft 5/1974, S. 3 ff
(Baschung, Raumplanung Schweiz, Nr. 5/74, S. ...)

- u. Stüdeli, Rudolf: Rechtsschutz im Planungsrecht - in W+R Nr. 23 (1971), S. 122 ff

Béguin, Georges: Questions juridiques concernant le plan d'aménagement national et régional - in Verhandlungen des schweiz. Juristenvereins in ZSR NF 66 (1947), S. 349 a ff
(Béguin, ZSR NF 66 (1947), S. ...)

Bendel, Felix: Gewässerschutz in Bund und Kantonen - in Schweiz. Umweltschutzrecht, hrsg. von H.U. Müller-Stahel, Zürich 1973, S. 208 ff
(Bendel, Umweltschutzrecht, S. ...)

Bielenberg, Walter: Die Rechtsnatur der vorbereitenden städtebaulichen Pläne - in DVBl 1960, S. 542 ff
(Bielenberg, DVBl 1960, S. ...)

Brack, Jean: Aménagement du territoire et droit fiscal - in Zbl 68 (1967), S. 473 ff

Brohm, Winfried: Rechtsschutz im Bauplanungsrecht - in Res publica 3, Stuttgart 1959

Bruhin, Urs Peter: Planänderung im Raumplanungsrecht, Diss. Zürich 1975 - (Bruhin, S. ...)

Burckhardt, Walter: Die Organisation der Rechtsgemeinschaft, Basel 1927 - (Burckhardt, S. ...)

Buser, G.: Hauptprobleme einer rechtlichen Ordnung der Landesplanung - in PLAN 7 (1950), S. 65 ff
(Buser, PLAN 7 (1950), S. ...)

Ernst, Werner: Der Plan im Verwaltungsrecht - in DVBl 1960, S. 344 ff - (Ernst, DVBl 1960, S. ...)

- Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung - in Planung III (hrsg. v. J.H. Kaiser), Baden-Baden 1968, S. 129 ff - (Ernst, S. ..)

Estermann, A.: Grundfragen einer schweizerischen Siedlungsordnung - in PLAN 22 (1965), S. 198 ff
(Estermann, PLAN 22 (1965), S. ...)

Fleiner, Fritz/Giacometti, Zaccharia: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949
(Fleiner/Giacometti, S. ...)

Flückiger, Hans: Das raumplanerische Leitbild "CK-73" - Eine zusammenfassende Darstellung, in Raumplanung Schweiz, Nr. 3/1974, S. 33 ff
(Flückiger, H., Raumplanung Schweiz, S. ...)

Forsthoff, Ernst: Verwaltungsrecht I, 10. Auflage, München/Berlin 1973 - (Forsthoff, Lehrbuch, S. ...)

Friauf, Karl-Heinrich: Baurecht und Raumordnung - in Besonderes Verwaltungsrecht, hrsg. von v. Münch, 2. Aufl., Bad Homburg/Berlin/Zürich 1970, S. 365 ff
(Friauf, S. ...)

Furgler, Kurt: Probleme der Raumplanung aus der Sicht der Landesregierung - in: Spitalwesen und Altersheime / Raumplanung (Vorträge gehalten an der ordentl. GV des schweiz. Städteverbandes in Aarau 1973), erschienen als Beilage zum Zbl 75 (1974), sh. dort S. 34 ff - (Referat BR Furgler an der GV des schweiz. Städteverbandes, S. ...)

- Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen - in Raumplanung Schweiz, Nr. 3/1974 (Sonderheft zum raumplanerischen Leitbild "CK-73"), S. 31 f (Furgler, in Raumplanung Schweiz, Nr. 3/1974, S. ..)

Giacometti, Zaccharia: Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts (Bd. 1), Zürich 1960 (Giacometti, allg. Lehren, S. ...)

Grisel, André: Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970 (Grisel, S. ...)

Gut, Urs: Die materielle Enteignung (Diss. Zürich 1969) (Gut, S. ...)

Guthauser, Pius: Eigentumsgarantie und das aargauische Baugesetz - in Zbl 73 (1972), S. 470 ff (Guthauser, Zbl 73 (1972), S. ...)

Gygi, Fritz: Stand der bernischen Baugesetzgebung - in MBVR 56 (1958), S. 209 ff (Gygi, MBVR 56 (1958), S. ...)

- Beiträge zur Lehre vom Verwaltungsakt - in ZSR NF 78 I (1959), S. 379 ff

- Wirtschaftsplanung in der Schweiz? - in Planung I (hrsg. von J.H. Kaiser), Baden-Baden 1965, S. 169 ff (Gygi, Wirtschaftsplanung in der Schweiz? in Planung I (Kaiser), S. ...)

- Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung - in Planung II (hrsg. v. J.H. Kaiser), Baden-Baden 1966, S. 113 ff (Gygi, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung in Planung II (Kaiser), S. ...)

- Eigentum und Landesplanung - in W+R Nr. 16 (1964), S. 273 ff - (Gygi, W+R 16 (1964), S. ...)

- Zweckverband oder Region? - in Zbl 74 (1973), S.137 ff

- Ueber die Eigentumsgarantie - in MBVR 55 (1957), S. 257 ff - (Gygi, MBVR 55 (1957), S. ...)

- Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, 2. Aufl., Bern 1974 (Gygi, Verwaltungsverfahren, S. ...)

- u. Stucki, Rudolf: Handkommentar zum bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Bern 1972 (Gygi/Stucki, S. ...)

Haab, Robert: Zürcher Kommentar zum ZGB, IV. Bd., 1. Teil, Sachenrecht, 2. Aufl., Zürich 1929-1958

Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1970 - (Handwörterbuch, Meyer, K. bzw. Müller, G. bzw. Halstenberg, Sp. ...)

Hangartner, Yvo: Rechtsstaatliche Gesetzestechnik - in St. Galler Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1965, Bern 1965
(Hangartner, SG-Festgabe, S. ...)

Hofstetter, Max: Rechtsgrundlagen der kantonalen Bauplanung - in SJZ 48 (1952), S. 369 ff

- Rechtsinstitute der Orts- und Regionalplanung - in Zbl 65 (1964), S. 313 ff, 337 ff
(Hofstetter, Zbl 65 (1964), S. ...)

- Geltendes und werdendes Baurecht - in Zbl 57 (1956), S. 521 ff (Vgl. auch PLAN 14 (1957), S. 7 ff)

- Zusammenarbeit zwischen Techniker und Juristen - in Zbl 62 (1961), S. 337 ff

- Von der Bauzonenplanung zur Flächennutzungsplanung - in PLAN 14 (1957), S. 7 ff
(Hofstetter, PLAN 14 (1957), S. ...)

Hösli, Erwin: Oeffentliches Baurecht und die bundesgerichtliche Rechtsprechung, Diss. Freiburg 1972
(Hösli, S. ...)

Huber, Hans: Vom Baupolizeirecht zum Bauplanungsrecht - in "Rechtliche Probleme des Bauens", Berner Tage für juristische Praxis (BTJP) 1968, Bern 1968, S. 47 ff
(Huber, Bauplanungsrecht in BTJP 1968, S. ...)

- Das Gemeinwohl als Voraussetzung der Enteignung - in ZSR NF 84 I (1965), S. 39 ff
(Huber, ZSR NF 84 I (1965), S. ...)

- Berner Kommentar zum ZGB, Einleitung, Bern 1962

Hug, Walter: Wandlungen des Bodenrechts - in Festschrift des schweiz. Juristenvereins zur schweiz. Landesausstellung in Lausanne 1964, Basel 1964, S. 217 ff
(Hug, Festschrift Expo 64, S. ...)

Imboden, Max: Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I u. II, 3. Auflage, Basel 1968/1969 - (Imboden, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. ..., Nr. ... (Bem. ..))

- Rechtscharakter von Bauplänen - in ZSR NF 80 I (1961), S. 482 ff

- Zur Rechtsnatur des Planes - in VVDStRL, Heft 18 1960, S. 113 ff - (Imboden, Plan, S. ...)

- Helvetisches Malaise, Zürich 1964, sh. auch "Staat und Recht"

(Imboden, Max): Ausscheidung von Rechtsetzungskompetenzen zwischen Bund und Kanton - in Mélanges M. Bridel, Lausanne, 1968, S. 253 ff

- Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 38, Basel 1954 - (Imboden Gesetz, S. ...)

- "Staat und Recht", ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel 1971; sh. dort v. a. S. 351 ff (Gemeindeautonomie und Rechtsstaat), S. 463 ff (Gestalt und Zukunft des schweiz. Rechtsstaates) und S. 279 ff (Helvetisches Malaise)

Ipsen, Hans-Peter: Fragestellungen zu einem Recht der Wirtschaftsplanung - in Planung I (hrsg. v. J.H. Kaiser), Baden-Baden 1965, S. 35 ff (Ipsen, Planung I (Kaiser), S. ...)

Jagmetti, Riccardo: Neue Tendenzen im zürcherischen Bau- und Planungsrecht - in Zbl 66 (1965), S. 2 ff, 33 ff - (Jagmetti, zürcher. Planungsrecht, S. ...)

- Die Region - in Festschrift für W. Hug, Bern 1968, dort S. 469 ff - (Jagmetti, Region, S. ...)

- Die Stellung der Gemeinden - in ZSR NF 91 II (1972), S. 386 ff

- Die Träger der Regionalplanung - in PLAN 19 (1962), S. 189 ff-(Jagmetti, PLAN 19 (1962), S. ...)

- Raumplanung als Umweltgestaltung - in Schweiz. Umweltschutzrecht, hrsg. v. H.U. Müller-Stahel, Zürich 1973, dort S. 91 ff (Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. ...)

Jost, Arthur: Landesplanung und Eigentumsgarantie - in Zbl 51 (1950), S. 1 ff - (Jost, Zbl 51 (1950), S. ..)

Kaiser, Joseph H.: (Herausgeber) Planung I (Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft), Baden-Baden 1965

- Planung II (Begriff und Institut des Planes), Baden-Baden 1966

- Planung III (Mittel und Methoden planender Verwaltung), Baden-Baden 1968

- Planung IV (Planung international), Baden-Baden 1970

Kaspar, C.: Der Generalverkehrsplan als Bestandteil der Orts- und Regionalplanung - in Zbl 66 (1965), S. 185 ff - (Kaspar, Zbl 66 (1965), S. ...)

Kirchhofer, Emil : Eigentumsgarantie, Eigentumsbeschränkung und Enteignung - in ZSR NF 58 (1939), S. 139 ff

Kohlhammer Kommentare: Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 (der Bundesrepublik Deutschland), Bd. 1 (dargestellt und erläutert von Brügelmann/Brügelmann/Grauvogel/Pohl/Förster/Meyer/Stahnke), Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz, in Loseblattform nachgeführt bis 1975
(Kohlhammer Kommentar zum BBauG, Bd. 1, N...)

Köttgen, Arnold: Mandat, Methoden, Instrumente planender Verwaltung - in Planung III (hrsg. von J.H. Kaiser), Baden-Baden 1968, dort S. 11 ff
(Köttgen, Planung III (Kaiser), S. ...)

Kuttler, Alfred: Der Plan als Rechtsinstitut in der baselstädtischen Baugesetzgebung - in BJM 1959, S. 105 ff - (Kuttler, BJM 1959, S. ...)

- Bodenverteuerung als Rechtsproblem - in ZSR NF 83 II (1964), S. 133 ff

- Ortsplanung und Eigentumsschutz - in Festgabe zum Schweiz. Juristentag, Basel 1963, dort S. 179 ff
(Kuttler, Ortsplanung und Eigentum, S. ...)

- Rechtsfragen der Orts- und Regionalplanung - in Zbl 67 (1966), S. 369 ff

- Raumordnung als Aufgabe des Rechtsstaates - in Gedenkschrift für M. Imboden, Basel 1972, S. 211 ff
(Kuttler, Gedenkschrift Imboden, S. ...)

- Das basellandschaftliche Bau- und Planungsrecht - in BJM 1970, S. 165 ff

- Erschliessungsrecht und Erschliessungshilfe im Dienste der Raumplanung - in Zbl 75 (1974), S. 69 ff - (Kuttler, Zbl 75 (1974), S. ...)

- Der Beitrag des Bundesgerichts an die Entwicklung des Raumplanungsrechts - in: Erhaltung und Entfaltung des Rechts in der Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts, Festgabe der schweiz. Rechtsfakultäten zur Hundertjahrfeier des Bundesgerichts, Basel 1975, dort S. 177 ff
(Kuttler, Festschrift BGer., S. ...)

- u. Zaugg Aldo: Zur Planwertabschöpfung - in W+R Nr. 24 (1972), S. 223 ff, 251 ff

- Materielle Grundsätze des Raumplanungsgesetzes - in W+R Nr. 23 (1971), S. 86 ff
(Kuttler, W+R 23 (1971), S. ...)

Lendi, Martin: Rechtswissenschaft und Raumplanung - in Zbl 72 (1971) S. 161-170
(Lendi, Zbl. 72 (1971), S. ...)

(Lendi, Martin): Die Bedeutung der kommenden Raumplanungsgesetzgebung für den Umweltschutz - in Schweiz. Umweltschutzrecht, hrsg. v. H.U. Müller-Stahel, Zürich 1973, S. 125 ff
(Lendi, Umweltschutzrecht, S. ...)

- Raumbedeutsame Pläne - in ZSR NF 92 I (1973), S. 105 ff - (Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. ...)

- Juristische Anhaltspunkte zum Verständnis und zur Ausgestaltung kantonaler Gesamtpläne, o.O. 1973, Bibliothek des ORL-Instituts an der ETH-Z
(Lendi, Gesamtpläne, S. ...)

Liver, Peter: Gemeinderecht - in Zbl 50 (1949), S. 40 ff - (Liver, Gemeinderecht, S. ...)

- Zürcher Kommentar zum ZGB, IV. Bd., 2: Sachenrecht, Dienstbarkeiten und Grundlasten, 1. Teil: Grunddienstbarkeiten, 2. Auflage, Zürich 1968

Matter, Hans-Peter: Die Legitimation der Gemeinde zur staatsrechtlichen Beschwerde, Diss. Bern 1965

Marti, Hans: Die Staatsrechtliche Beschwerde, Basel/Stuttgart 1971 (2. Auflage)
(Marti, Beschwerde, S. ...)

Maurer, Jakob: Richtpläne nach dem Raumplanungsgesetz - in W+R Nr. 23 (1971), S. 79 ff
(Maurer, Richtpläne, S. ...)

- Grundzüge einer Methodik der Raumplanung I, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 14, ORL-Institut ETH-Z, Zürich 1973
(Maurer, Methodik, S. ...)

Meier, B.; Landesplanung und Steuerrecht - in Zbl 69 (1968), S. 33 ff

Meier-Hayoz, Arthur: Berner Kommentar zum ZGB, Bd. IV, Sachenrecht, systematischer Teil, Bern 1959 (3. Auflage)

Meyer, Ludwig: Die materielle Enteignung nach dem bernischen Baugesetz - in ZbJV 108 (1972), S. 187 ff
(Meyer, L., ZbJV 108 (1972), S. ...)

Meyer, Max: Die Rechtsetzung der bernischen Gemeinden im Baurecht, Diss. Bern 1975 - (Meyer, M., S. ...)

Müller-Stahel, Hans-Ulrich: (Herausgeber) Schweizerisches Umweltschutzrecht, Zürich 1973 (sh. Jagmetti, R./Lendi, M./Munz, R.)

Munz, Robert: Landschaftsschutzrecht - in Schweiz. Umweltschutzrecht, Zürich 1973 (hrsg. v. H.U. Müller-Stahel), dort S. 7 ff

Natsch, Walter Johannes: Instrumente der Regionalplanung unter besonderer Berücksichtigung des zürcherischen Rechts, Diss. Zürich 1964
(Natsch, S. ...)

Nussbaumer, L.: Villes et aménagement du territoire - in Spitalwesen und Altersheime / Raumplanung (Vorträge gehalten an der GV des schweiz. Städteverbandes in Aarau 1973), erschienen als Beilage zum Zbl 75 (1974), dort S. 47 ff - (Nussbaumer, GV des schweiz. Städteverbandes, in Beilage zum Zbl. 75 (1974), S. ...)

Obermayer, Klaus: Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut - in VVDStRL, Heft 18 (1960), S. 152 ff
(Obermayer, S. ...)

Oeschger, K.: Gedanken eines Juristen zur Bauplanung - in PLAN 12 (1955), S. 165
(Oeschger, PLAN 12 (1955), S. ...)

Oldiges, Martin: Grundlagen eines Plangewährleistungsrechts, Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. 1, (Diss.) Köln 1970 - (Oldiges, S. ...)

ORL-Institut der ETH Zürich: Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung
- Nr. 10 A/B/C/D: sh. Schlussbericht ORL
- Nr. 12: landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Teilleitbild Staatspolitik, Zürich 1972
(ORL-Schriftenreihe 12, Teilleitbild Staatspolitik, S. ...)
- Nr. 14: sh. Maurer, J.

Planungsatlas des Kantons Bern: 2. Lieferung: Wirtschaft I, hrsg. vom kantonalen Planungsamt Bern, Bern 1970

- 3. Lieferung: Historische Grundlagen, hrsg. vom kantonalen Planungsamt Bern, bearbeitet vom Geographischen Institut der Universität Bern, Bern 1973

Raumplanung Schweiz: Hauptbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, inkl. Anhang dazu, Bern 1970 (vervielfältigt), 2 Bde. - (Raumplanung CH, Hauptbericht bzw. Anhang zum Hauptbericht, S. ...)

- Zeitschrift des Delegierten für Raumplanung (DRP), EJPD Informationshefte (sh. Baschung, M./Flückiger, H./Furgler, K./Rotach, M.)

Regio Basiliensis: Tätigkeitsbericht der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis - Regio Report, Basel 1973

Rosenstock, Peter: Der Ausgleich zwischen unterschiedlich entwickelten Gebieten als Aufgabe der Raumordnung - in Festgabe für Prof. A. Meier-Hayoz, Zürich 1972, dort S. 51 ff

- Mitbestimmung in der Planung - in Zbl 74 (1973), S. 99 ff - (Rosenstock, Mitbestimmung, S. ...)

- Fortbildung des Planungsrechts - in ZSR NF 90 I (1971), S. 171 ff - (Rosenstock, Fortbildung, S. ..)

- Die Aufgaben der Kantone auf dem Gebiete der Planung im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln - in W+R Nr. 23 (1971), S. 106 ff - (Rosenstock, W+R 23 (1971), S. ...)

Rotach, Martin: (Das Leitbild CK-73 - eine Diskussionsgrundlage) Entstehung und Aussagekraft - in Raumplanung Schweiz, Nr. 3/1974, S. 25 ff (Rotach, in Raumplanung Schweiz, Nr. 3/74, S. ...)

Saladin, Peter: Grundrechte im Wandel, Bern 1970 (Saladin, S. ...)

Saxer, Peter: Rechtliche Aspekte der Regionalplanung - in St. Galler Festgabe zum schweiz. Juristentag 1965, Bern 1965, S. 357 ff - (Saxer, S. ...)

Schaumann, Wilfried: Die Landesplanung im schweizerischen, französischen und englischen Recht, Diss. Zürich 1950

- Gedanken zur Auslegung der neuen Verfassungsartikel über das Bodenrecht - in SJZ 66 (1970), S. 17

- Das Recht und die Landesplanung - in Zbl 62 (1961), S. 97 ff - (Schaumann, Recht und Landesplanung, S. ..)

- Bemerkungen zur Rechtsprechung des Jahres 1958 - in ZSR NF 78I (1959), S. 475 ff

Schilling, Rudolf: Die Demokratie der Teilnahme, Zürich 1973 - (Schilling, S. ...)

Schlussbericht zu Landesplanerische Leitbilder der Schweiz: hrsg. vom ORL-Institut der ETH-Z, alle Zürich 1971

Schriftenreihe Nr. 10 A = Bd. I: Ausgangslage und allgemeine Zielsetzung
- Nr. 10 B = Bd. II: Raumordnungskonzepte für die Zukunft
- Nr. 10 C = Bd. III: Begriffe, Tabellen, Quellen (Anhang)
- Nr. 10 D = (Plankassette mit Plänen 1 : 300.000)

(ORL-Schlussbericht, Bd. ..., S. ...)

Schulze, Harald: Integration von flächenbezogener und finanzbezogener Planung - in Planung VI (Integrierte Systeme der Planung u. Budgetierung, hrsg. von J.H. Kaiser), Baden-Baden 1972, dort S. 79 ff

Schürmann, Leo: Raumordnung als staatliche Aufgabe - in Schutz unseres Lebensraumes (ETH-Symposium November 1970), Frauenfeld 1971, dort S. 481 ff (Schürmann, Raumordnung, S. ...)

- Landesplanung und Agrarrecht - in Zbl. 73 (1972), S. 297 ff - (Schürmann, Landesplanung und Agrarrecht, S. ...)

Siegenthaler, Hans: Das Gesetz über die Bauvorschriften - in MBVR 56 (1958), S. 65 ff (Siegenthaler, H., MBVR 56 (1958), S. ...)

Siegenthaler, P.: Die Legitimation zur Einsprache gegen Baulinienpläne - in MBVR 60 (1962), S. 65 ff, 113 ff - (Siegenthaler P., MBVR 60 (1962), S. ...)

Spiess, Wolfgang: Die Bodenplanung nach zugerischem Recht, Diss. Zürich 1969 - (Spiess, S. ...)

Steiger Heinhard: Zur Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen bei der politischen Planung als rechtlichem Problem - in "Fortschritte des Verwaltungsrechts", Festschrift für H.J.Wolff, München 1973, dort S. 385 ff - (Steiger, S. ...)

Stieger, Armin: Ortsplanungsrecht in den baselländschaftlichen Gemeinden, Diss. Basel 1968 (Stieger, S. ...)

Stocker, Paul/Risch, Paul: Einkommenslage und Wirtschaftsstruktur des Kantons Bern, wachstumspolitische Lageanalyse und Skizze eines Förderungsprogramms - in Berner Beiträge zur Nationalökonomie, Bd. 7, Bern 1968

Stüdeli, Rudolf: Gedanken zur Raumplanung und zum Erschliessungsrecht - in Festgabe für F.J.Jeger, Solothurn 1973, dort S. 461 ff (Stüdeli, Festschrift Jeger, S. ...)

Suter, André: Der Gestaltungsplan des bernischen Baurechts, Diss. Bern 1973 - (Suter, S. ...)

Volkmar, Dieter: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, Versuch einer begrifflichen Abgrenzung, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 8, Berlin 1962 (Volkmar, S. ...)

Vollenweider, Walter: Neues Planungs- und Baurecht für den Kanton Zürich - in Zbl 76 (1975), S. 321 ff

Wehinger, Urs: Raumplanung und Regionen unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips, Diss. Zürich 1975 - (Wehinger, S. ...)

Weichmann, Herbert: Wandel der Staatsaufgaben im modernen Staat - in Planung III (hrsg. von J.H. Kaiser), Baden-Baden 1968, dort S. 39 ff (Weichmann, Planung III (Kaiser), S. ...)

Zaugg, Aldo: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1970, Bern 1971 - (Zaugg, N.. zu Art. ..)

- Bericht an den Regionalplanungsverein der Stadt Bern und umliegende Gemeinden über Rechtsfragen der Umwandlung des Regionalplanungsvereins in einen öffentlich-rechtlichen Planungsverband, Bern 1975 (vervielfältigt) - (Zaugg, Bericht RPV Bern, S. ..)

Zimmerli, Ulrich: Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur materiellen Enteignung - in Zbl. 75 (1974), S. 137 ff - (Zimmerli, S. ...)

Zimmerlin, Erich : Zum Problem der zeitlichen Geltung im Baupolizei- und Bauplanungsrecht - in ZSR NF 88 I (1969), S. 429 ff (Zimmerlin, ZSR NF 88 I (1969), S. ...)

Materialien:

Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung:
Bd. IV: Schlussbericht der Arbeitsgruppe, Bern (EDMZ) 1973 - (Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV, S. ..)

Botschaft des Bundesrates (an die Bundesversammlung):

- zu BV Art. 22 ter/quater - in BBl 1967 II, S. 133 ff - (Botschaft BR zu BV 22 ter/quater, S. ...)

- zum BB über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung - in BBl 1972 I, S. 501 ff

- zum BG über die Raumplanung - in BBl 1972 I, S. 1453 ff - (Botsch. BR zum RPG, S. ...)

- über die Verlängerung des BB's über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung, vom 9.4.1975 - in BBl 1975 I, S. 1389 ff

- über Investitionshilfe für Berggebiete, vom 16.5.1973 - in BBl 1973 I, S. 1589 ff (Botsch. BR zum IHG, S. ...)

Botschaft des Grossen Rates des Kantons Bern:

- betreffend (I.) das Baugesetz, vom März 1970, S. 3 ff - (Botsch. GR zum BauG, S. ...)

- betreffend Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete, vom 6.5. 1975 - (Botsch. GR zum EG zum IHG, S. ...)

Vortrag des Regierungsrates (des Kantons Bern) an den Grossen Rat über die Bildung von Regionen und die Ausgestaltung des Jurastatuts, vom 19.9.1972 (Vortrag des RR's vom 19.9.72, S. ...)

Vortrag der Baudirektion des Kantons Bern an den Regierungsrat betreffend Kantonsplanung: Bevölkerungsprognose für den Kanton Bern, 2. Fassung, Mai 1975, vom 11.8.1975 (nur teilweise noch berücksichtigt)

Rechtsquellen:

a) Bund:

BMR	BB über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung vom 17.3.1972 (SR 700)
BV	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29.5.1874 (mit Aenderungen) (SR 101)
GschG	BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz) vom 8.10. 1971 (SR 814.20)
allg. GschV	allgemeine Gewässerschutzverordnung vom 19.6.1972 (SR 814.201)
IHG	BG über Investitionshilfe für Berggebiete vom 28.6.1974 (AS 1975, S. 392 ff)
NSG	BG über die Nationalstrassen vom 8.3.1960 (SR 725.11)
OG	BG über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16.12.1943/20.12.1968 (SR 173.110)
RPG	BG über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) vom 4.10.1974 (BBl 1974 II, S. 816 ff)
RPG-E	Entwurf des Bundesrates zu einem BG über die Rumplanung, in BBl 1972 I, S. 1535 ff

b) Kanton Bern:

BauG	Baugesetz vom 7.6.1970
BauV	Bauverordnung vom 26.11.1970/11.2.1975
BewD	Dekret über das Baubewilligungsverfahren vom 10.2.1970
DelG	Gesetz über die Grundsätze des verwaltungsinternen Verfahrens sowie die Delegation von Verwaltungsbefugnissen des Regierungsrates vom 7.6.1970 (Delegationsgesetz)
GG	Gemeindegesetz vom 20.5.1973
kt. GschV	Kantonale Gewässerschutzverordnung vom 27.9.1972
Organisationsdekret	Dekret über die Organisation der Baudirektion vom 14.9.1967/ 17.11.1970
PFD	Dekret über die Beiträge des Staates an Orts- und Regionalplanungen sowie an die Baulanderschliessung und über den Planungsfonds vom 17.11.1970 (Planungsfinanzierungsdekret)
SBG	Gesetz über den Bau und Unterhalt der Strassen vom 2.2.1964/29.9.1968/7.7.1970/ 6.11.1974
VRPG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 22.10.1961/12.9.1971
Wirtschaftsförderungs G	Gesetz über die Förderung der Wirtschaft vom 12.12.1971

ferner:

V zum BMR	Verordnung zum Vollzug des BB's über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung im Kanton Bern vom 24.5.1972 (und Aenderung der V vom 4.11.1975)
V über die Gemeindereglemente	Verordnung über die Gemeindereglemente und die staatliche Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung vom 5.4.1938/15.5.1970

c) übrige Kantone:

Kanton Zürich:

PBG Kt. ZH	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) vom 7.9.1975

Kanton Luzern:

LU-BauG	Baugesetz des Kantons Luzern vom 15.9.1970

Kanton Solothurn:

SO-BauG-E	Baugesetz (Entwurf) mit Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Totalrevision des Baugesetzes, vom 17.5.1974

Kanton St. Gallen:

SG-BauG	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6.6.1972

Kanton Aargau:

AG-BauG	Baugesetz des Kantons Aargau vom 2.2.1971

Abkürzungen:

a) allgemeine:

a.E.	am Ende
a.M.	andere Meinung
AG	Aargau (Kanton)
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
B	Beschluss
BB	Bundesbeschluss
BE	Bern (Kanton)
Bem.	Bemerkung(en)
BG	Bundesgesetz
BGer	Bundesgericht
BR	Bundesrat; auch: Baureglement
Diss.	Dissertation
E	Entwurf
EG	Einführungsgesetz
hrsg.	herausgegeben (von)

KPG	Kantonale Planungsgruppe Bern
LU	Luzern (Kanton)
m.E.	meines Erachtens
RR	Regierungsrat
RRB	Regierungsratsbeschluss
SG	St. Gallen (Kanton)
SO	Solothurn (Kanton)
Sp.	Spalte (bei zweigeteilten Seiten und entsprechender Nummerierung)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VV	Vollziehungsverordnung

b) Periodika:

BBl	Bundesblatt
BGE	Entscheidungen des schweizerischen Bundesgerichtes, amtliche Sammlung
BGHZ	Entscheidungen des (deutschen) Bundesgerichtshofes in Zivilsachen (Köln/Berlin, ab 1951)
BJM	Basler juristische Mitteilungen
DISP	Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, hrsg. vom ORL-Institut der ETH Zürich
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
PLAN	PLAN, Zeitschrift der schweiz. Vereinigung für Landesplanung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer (Berlin)
W+R	Wirtschaft und Recht
Zbl.	Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZbJV	Zeitschrift des bernischen Juristenvereins
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht, (NF: neue Folge)

A) EINLEITUNG UND GRUNDLAGEN

1. Raumplanung im allgemeinen

11. Zum Begriff der Raumplanung

111. Raumplanung als eine Erscheinungsform staatlicher Planung

Die Begriffe Planung und Plan spielen im politischen und wirtschaftlichen Leben eine bedeutende Rolle und werden dementsprechend vielfältig verwendet. Es erscheint daher notwendig, hier vorerst die Einordnung der auf den Raum bezogenen Planung in Staat und Politik zu finden, dann aber auch die Begriffe der Planung im allgemeinen und der Raumplanung im besonderen zu definieren.

Raumplanung tritt neben anderen Planungstätigkeiten eines modernen Leistungs- und Gestaltungsstaates (1) in Erscheinung. Dies erfordert die Vornahme einer nicht immer einfachen Abgrenzung. Der Umfang hoheitlicher Planung wird bestimmt durch die jeweiligen verfassungsmässigen Aufgaben von Staat und staatlicher Verwaltung. In jedem staatlichen Gemeinwesen - mithin auch in einem freiheitlich demokratischen Rechtsstaat - ist Planung anzutreffen. Als verwaltungs- und objektbezogene Planung (2) (beispielsweise Planung der öffentlichen Finanzen, verschiedene Sachplanungen) ist sie keine neue Erscheinung. Auch unsere Wirtschaftspolitik kommt nicht ohne Planung aus, besonders wenn es um die Strukturverbesserung einzelner Wirtschaftszweige geht (3). Planung gilt schliesslich als politisches Führungsmittel. Die Aufstellung eines Regierungsprogramms ist als Planung zu bezeichnen (4).

Was aber ist unter Planung im allgemeinen zu verstehen? Planung ist gleichbedeutend mit Entscheidungsprozess, voraus-

1) Der Begriff wird bei Steiger (S. 389) verwendet für den durch Planung aktiv handelnden, reformierenden Staat.
2) sh. Handwörterbuch, Meyer, K., Sp. 2356/57
3) Näheres z.B. bei Gygi: Wirtschaftsplanung in der Schweiz? in Planung I (Kaiser), S. 181 ff
4) Auch die Planungen aus Teilgebieten der Politik (Bsp. Mansholt-Plan, Leber-Plan, etc.). Ueber das Verhältnis Planung/Politik vgl. im übrigen auch hinten, Zif. 134

schauendem Denken. Es geht um die Vorbereitung von Massnahmen, um ein bestimmtes Ziel mit möglichst geringem Aufwand zu erreichen (5). Voraussetzung einer Planung ist es somit, dass Alternativen zur Auswahl stehen. Sobald sogenannte "Sachzwänge" ein Vorhaben beherrschen, kann nicht mehr von Planung die Rede sein (6).

Unter all den Erscheinungsformen staatlicher Planung hat sich die Raumplanung (Landesplanung) schon früh besonders entwickelt und herausgebildet, indem aus einem Baupolizeirecht ein anfänglich noch stark auf Gefahrenabwehr ausgerichtetes Bauplanungsrecht (7) entstand. Der Begriff der Bauzonenplanung wurde geprägt (8). Schliesslich hat uns die jüngste Entwicklung gezeigt, wie notwendig eine umfassende, nicht nur auf Teilgebiete wie Bauzonen und Grünflächen beschränkte Nutzungsordnung und eine allgemeine räumliche Planung ist. Die kontinuierliche Entwicklung verhalf der Raumplanung zu einem bedeutenden Platz in Politik und verschiedenen Gebieten der Wissenschaft. Besonders zu beachten ist aber, dass sich die räumliche Planung mit dem Lebensraum des Menschen und mit den gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Gesellschaft und Wirtschaft einerseits und der physischen Umwelt anderseits befasst (9). Die fundamentale Bedeutung des Raumes für den Einzelnen wie für die Gesellschaft insgesamt macht uns die Tragweite einer staatlich beeinflussten räumlichen Ordnung bewusst.

In einer durch das Privateigentum geprägten Ordnung ist der Vollzug der zielgerichteten Massnahmen, m.a.W. die Verwirklichung der erwünschten räumlichen Ordnung, zu einem wesentlichen Teil vom Verhalten der einzelnen Grundeigentümer abhängig (10). Spätestens dann, wenn einer Raumplanung zu ihrer Durchsetzung Verbindlichkeit verliehen werden soll oder wird, kommt ihr erhebliche rechtliche Bedeutung zu. Damit wird auch bereits angetönt, weshalb Raumplanung notwendigerweise staatliche Planung sein muss (11).

5) vgl. Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 101 unten; so Lendi, Umweltschutzrecht, S. 126 f
6) vgl. Obermayer, S. 146; Schilling, S. 41 f
7) sh. Imboden, Plan, S. 114; sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 140; Buser, PLAN 7 (1950), S. 68; Oldiges, S. 45; Huber, H., Bauplanungsrecht, BTJP 1968, S. 69 ff.
8) sh. Suter, S. 8
9) vgl. zur Abgrenzung:Lendi, Umweltschutzrecht, S. 128 f; Maurer, Richtpläne, S. 79 f
10) vgl. Jagmetti, zürcher. Planungsrecht, S. 33
11) sh. dazu unten, Zif. 13 und 23; Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 115 f

112. Raumplanung als technischer und als rechtlicher Begriff

Die Raumplanung gilt als interdisziplinäres Wissensgebiet(12). Der Raumplanungsbegriff, der sich in der Praxis herausgebildet hat und heute allgemeine Geltung beansprucht, kommt aus dem wissenschaftlich-technischen Bereich. Raumplanung bedeutet danach die "überlegte Vorbereitung von Massnahmen, um ein bestimmtes Ziel mit möglichst angemessenem Aufwand zu erreichen."(13)

Mit der Aufnahme des Art. 22 quater in die schweizerische Bundesverfassung wird das Wort Raumplanung zu einem verfassungsmässigen Begriff, zu einem - vorläufig noch unbestimmten - Rechtsbegriff(14). Nach Art. 22 quater Abs. 1 der BV soll die Raumplanung einer bestimmten gewollten Ordnung - der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes - dienen. Dieses Ziel soll mittels Planung auch tatsächlich erreicht werden, bzw. erhalten bleiben. Der verfassungsmässige Begriff der Raumplanung umfasst somit auch die Realisierung der Planung und geht weiter als der engere wissenschaftlich-technische Begriff. Aus rechtlicher Sicht umfasst die Raumplanung sowohl die Vorbereitungsphase als auch die Raumgestaltung als eine zweite Phase(15). Der Bund hat auch über die Durchführung der geplanten Massnahmen Grundsätze aufzustellen.

Raumplanung erfasst demnach die Gesamtheit der zur Vorbereitung und Durchführung einer bestimmten räumlichen Ordnung einsetzbaren Mittel(16), d.h. in die Planung müssen alle Entscheide und Handlungen, welche die Raumordnung irgendwie beeinflussen, miteinbezogen werden(17).

12) Sh. Lendi, Zbl. 72 (1971), S. 165
13) nach Lendi, Umweltschutzrecht, S. 128
14) Lendi, Zbl. 72 (1971), S. 161; Suter, S. 11
15) sh. Rosenstock, Fortbildung, S. 175;
Botsch. BR zum RPG, S. 1479; Suter, S. 11f
16) sh. Handwörterbuch, Müller, G., Sp. 2542
17) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1480; Referat BR Furgler an der GV des schweiz. Städteverbandes, in Beilage zu Zbl. 75 (1974) auf S. 38

113. Die Abgrenzung zwischen Raumplanung im engeren Sinn und übrigen raumbedeutsamen Massnahmen. Der Begriff der Raumordnung

Nach der soeben gegebenen Definition könnten sämtliche Massnahmen, welche, ohne dem Planungsziel zu widersprechen, räumliche Auswirkungen zeitigen, als raumplanerische bezeichnet werden. Können doch auch wirtschafts- und konjunkturpolitische Massnahmen (z.B. die Investitionshilfe im Berggebiet) recht bedeutsame Auswirkungen auf die räumliche Ordnung haben. Als Raumplanung sind indessen nur die Vorbereitung und Durchführung von Massnahmen zu verstehen, welche dazu bestimmt sind, eine Raumordnung zu erhalten oder zu verändern(18). Raumplanung ist das Mittel, um das Ziel, die Raumordnung, zu erreichen.

Es ist deshalb unumgänglich, in diesem Zusammenhang den Begriff der Raumordnung zu klären. Wie der Begriff der Raumplanung ist auch derjenige der Raumordnung in der deutschen Lehre und Praxis bekannt geworden(19). Wenn die Raumordnung nach deutscher Definition als die "... in die Form von Plänen und Programmen zusammengefasste systematische Vorbereitung aller Massnahmen der öffentlichen Hand in Gesetzgebung und Verwaltung, welche die Lebensverhältnisse der Menschen in den einzelnen Gebietsteilen beeinflussen, die durch die räumliche Umwelt bedingt sind"(20) gilt, so bekommt der Begriff eine zweifache Bedeutung. Raumordnung ist dann einerseits statisch, d.h. gleichbedeutend mit einem tatsächlichen oder erst zu schaffenden künftigen Zustand des Raumes. Anderseits ist Raumordnung dynamisch, insofern darunter eine Tätigkeit verstanden wird, um die verschiedenen Anforderungen an die Nutzung des Raumes mit den tatsächlichen Gegebenheiten des vorhandenen und nicht vermehrbaren Raumes bestmöglich zu kombinieren, somit durch Massnahmen einen erwünschten räumlichen Zustand zu entwickeln und zu verwirklichen(21).

18) sh. Rosenstock, Fortbildung, S. 175
19) sh. deutsches Bundesraumordnungsgesetz vom 8.4.1965 (insbesondere § 2); Friauf, S. 433f; Ernst, S. 129 ff; Handwörterbuch, Müller, G., Sp. 2460 ff
20) nach Ernst, S. 138
21) sh. Friauf, S. 433 f

Die schweizerische Lehre und auch die kommende Gesetzgebung des Bundes betrachten jedoch allein die statische Komponente als Begriffsmerkmal der Raumordnung, indem diese als die Gesamtheit der Zielvorstellungen für die räumliche Gestaltung, als tatsächlicher oder als erwünschter Zustand des Raumes zu verstehen ist(22). Dies heisst indessen nicht, dass nicht auch eine so verstandene Raumordnung ständig dem Wandel gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Gegebenheiten unterworfen ist.

Art. 22 quater BV enthält im Absatz 1 eindeutig, wenn auch sehr allgemein, die Umschreibung der erwünschten räumlichen Ordnung, nämlich eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes(23). Dies ist die räumliche Ordnung, welche zugleich auch das Ziel der Planung bezeichnet. Raumordnung und Raumplanung stehen in einem Ziel-Mittel-Verhältnis. Demnach sind, wie bereits erwähnt, die Vorbereitung und Durchführung von Massnahmen zur Verwirklichung der erwünschten räumlichen Ordnung als Raumplanung zu bezeichnen. Indessen ist aber auch die erwünschte Raumordnung ein Ergebnis von Planung, da mittels Planung (Leitbilder(24)) materielle Grundsätze zur notwendigen Konkretisierung der Raumordnung als Planungsziel erarbeitet werden müssen(25).

Um zu der eingangs gestellten Frage nach der Abgrenzung der raumplanerischen von den übrigen raumrelevanten Massnahmen zurückzukehren, kann nun folgendes festgehalten werden: Ziel jeder Raumplanung und jeder raumplanerischen Massnahme ist es, der erwünschten räumlichen Ordnung näher zu kommen. Diese hat den Lebensraum des Menschen zum Gegenstand, der äusserlich durch Lage, Qualität und Quantität von physischen Elementen bestimmt wird(26). Demnach ist also Raumplanung

22) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 127; Raumplanung CH, Hauptbericht, S. 28/29 u. S. 42; ORL-Schlussber., Bd. III, S. 12
23) sh. Rosenstock, Mitbestimmung, S. 100; Raumplanung CH, Hauptbericht, S. 29
24) dazu mehr unter Zif. 41 hinten
25) sh. RPG Art. 21; Suter, S. 11
26) d.h. Landschaft, Siedlungen, Verkehrswege, etc.; das Wasser ist indes Gegenstand einer besonderen Ordnung und Planung; sh. dazu Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 94; vgl. auch die geplante Revision von BV Art. 24bis; sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 127

die Vorbereitung und Durchführung aller Massnahmen, die die äusseren, physischen Elemente des Raumes - im Rahmen der anzustrebenden Wohlfahrt(27) und der durch die Rechtsordnung gegebenen Wertvorstellungen - ordnen, und zwar im Hinblick auf die Verwirklichung einer erwünschten künftigen Raumordnung(28).

Nun ist indessen zu ergänzen, dass, nachdem hier ein engerer Raumplanungsbegriff dargestellt war, die übrigen raumrelevanten Massnahmen und Werte, welche mittelbar die räumliche Ordnung beeinflussen, zur eigentlichen Raumplanung (im engeren Sinn) in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Es ist deshalb mittels Koordination durch die verschiedenen Gemeinwesen und Verwaltungsabteilungen dafür zu sorgen, dass stets bei Erfüllung raumwirksamer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung berücksichtigt werden(29). Wenn wir diese auf die Raumplanung und Raumordnung ausgerichtete Zusammenarbeit verschiedener staatlicher Instanzen miteinbeziehen, gelangen wir zu einem Raumplanungsbegriff im weiteren Sinn.

114. Der Gegenstand der Raumplanung

Gegenstand einer auf die Verwirklichung einer räumlichen Ordnung gerichteten Planung bildet der Lebensraum des Menschen, der Boden. Zwar ist dieser räumliche Anwendungsbereich verschieden, je nachdem, ob es sich um eine Orts-, Regional- oder Kantonalplanung handelt. Stets aber wird der ganze Raum, das ganze Territorium des jeweiligen Bezugsgebietes einer Planung erfasst(30).

Raumplanung muss nach Art. 22 quater BV stets auf den Raum bezogen sein(31). Dies bedeutet zunächst ganz allgemein, dass nicht beliebige siedlungs-, sozial- und wirtschaftspolitische Massnahmen auf Grund des Raumplanungsartikels der BV möglich sind(32). Kompetenzen zu solchen Massnahmen

27) Zum Verhältnis der phys. Elemente zu den Elementen der Wohlfahrt: Maurer, Methodik, S. 48 ff
28) sh. Suter, S. 11
29) Für den Bund: BV Art. 22quater, Abs. 3 u. Art. 2, Abs. 2 RPG
30) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1479;
sh. Jagmetti, a.a.O., S. 93
31) sh. Aubert/Jagmetti, S. 145, Nr. 29 (mit Hinweisen auf die nationalrätlichen Beratungen)
32) sh. Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 94/95

lassen sich allenfalls in anderen Verfassungsbestimmungen finden (z.B. Wirtschaftsartikel BV 31 und f.). Weiter heisst raumbezogen, dass die raumplanerischen Massnahmen auf die Ordnung und Beeinflussung der äusseren, physischen Elemente des Raumes gerichtet sein müssen. Andere raumwirksame Massnahmen (solche wirtschafts-, konjunktur- und fiskalpolitischer Art) können wohl bedeutende Einflüsse auf die Entwicklung der räumlichen Ordnung ausüben, gelten jedoch nur als indirekte Planungsmittel und gehören damit zur Raumplanung im weiteren Sinn.

115. Die Aufgaben der Raumplanung

Schon aus der Notwendigkeit einer Raumplanung lässt sich deren Aufgabe erkennen(33). Sie besteht darin, "... die konkreten räumlichen Konfliktsituationen in Kenntnis der grossen Entwicklungsvorgänge auszugleichen, abzustimmen und auf eine zweckmässige Raumordnung auszurichten."(34). Der Inhalt der Raumordnung ist also wesentlich für die Bestimmung der raumplanerischen Aufgabe. Der anzustrebende Zielzustand einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes (Art. 22 quater BV) ist nun allerdings sehr allgemein gehalten; dies jedoch zu Recht, da in einer Verfassungsurkunde die Raumordnung nicht als abschliessend festgelegte Grösse verankert werden soll. Vielmehr muss dies im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung geschehen, da eine fortlaufende Ueberprüfung notwendig ist angesichts der Vielgestaltigkeit des menschlichen Lebens und der damit zusammenhängenden Veränderungen der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und staatspolitischen Grundlagen(35). So wurde denn auch im eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) im Zweckartikel(36) die Aufgabe der Raumplanung näher umschrieben. Die dort aufgezählten Grundsätze können als Grundaufgaben für die Raumplanung in den Kantonen bezeichnet werden(37). Aus den Aufgaben nach

33) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1476 ff
34) nach Botsch. BR zum RPG, S. 1478; sh. ferner Jagmetti, zürcher. Planungsrecht, S. 6 oben
35) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 131 f
36) sh. Art. 1, Abs. 2 (auf Antrag der Kommissionen der eidg. Räte heute gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf bedeutend erweitert)
37) sh. Lendi, a.a.O., S. 132 f; ferner vgl. unten, Zif. 42

Art. 1 RPG ist ersichtlich, dass Raumplanung nicht nur aus restriktiven Massnahmen (Eigentumsbeschränkungen) besteht, sondern auch solche der Förderung (z.B. Erschliessungshilfen) umfasst(38), also Planung positiver Art sein soll.

Schliesslich ist festzuhalten, dass Raumplanung als dauernde Aufgabe zu sehen ist. Die Raumplanung - als Begriff im weiteren Sinn - hat in einem dauernden Vorgang nicht nur Pläne aufzustellen, verbindlich zu erklären oder zu revidieren, sondern vor allem auch alle weiteren raumrelevanten Massnahmen in den Planungsprozess mit einzubeziehen und im Hinblick auf die Raumordnung abzustimmen(39).

Die enge Verflechtung zwischen den Wertvorstellungen unseres Lebens und den physischen Elementen des Raumes macht es zur Aufgabe jeder Raumplanung, sich in ihren Bestrebungen im Rahmen der erwünschten allgemeinen Wohlfahrt, sowie der durch das Recht gegebenen Wertvorstellungen zu bewegen(40).

"Eine so umfassende Aufgabe, die bei fortschreitender Konkretisierung nicht einfacher, sondern komplexer wird, stellt an die Behörden in Bund, Kantonen und Gemeinden erhebliche Anforderungen, denen sie nur genügen können, wenn die rechtlichen, organisatorischen und die materiellen Grundlagen der Aufgabe entsprechend vorbereitet sind."(41).

38) sh. Raumplanung CH, Hauptbericht, S. 19 unten;
Handwörterbuch, Meyer, K., Sp. 2351 f
39) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1480 f;
Maurer, Richtpläne, S. 80
40) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 128;
sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1480 oben
41) nach Raumplanung CH, Hauptbericht, S. 3

12. Die Arten räumlicher Planung und ihre Auswirkungen

121. Die Arten der Planung im allgemeinen

Es kann hier nur darum gehen, sogenannte Grundtypen der zahlreichen Erscheinungsformen von Planung darzustellen zu versuchen, um den Standort der Raumplanung - im Sinne des verfassungsmässigen Begriffs - bestimmen zu können(1). Die Grundtypen sollen nach Wirkung und Funktion unterschieden werden.

Gemeinschaftsgestaltende, lenkende Planung(2): Eine solche Planung gehört zur Aufgabe des Leistungs- und Gestaltungsstaates. Es geht darum, durch die Planung einen Ausgleich zwischen dem vom Staat vertretenen Gemeinwohl und den verschiedenen Interessen in Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur zu finden. Auch eine solche Planung hat sich indessen an die Schranken der allgemeinen Rechtsordnung zu halten(3).

Gebietsbezogene, räumliche Planung: "Die Raumplanung will den Raum in tatsächlicher Hinsicht so ordnen und gestalten, dass er optimal gemäss den Erfordernissen der Gesellschaft genutzt werden kann."(4). Als Grundtypus und Modell kommt der Raumplanung somit nicht eine gemeinschaftsgestaltende und lenkende, sondern eine raumordnende und auch raumgestaltende Funktion zu. Um die angestrebte räumliche Ordnung tatsächlich zu erreichen, hat die Raumplanung vor allem auch die als notwendig erscheinende rechtliche Ordnung zu schaffen(5), welche den Rahmen bildet für die staatlichen und privaten Massnahmen mit räumlichen Auswirkungen. Erst durch diese wird die auf einen künftigen räumlichen Zustand ausgerichtete rechtliche Ordnung auch verwirklicht (Raumgestaltung)(6). Als Grundtypus betrachtet erschöpft

1) Oldiges, S. 42; vgl. vorn, Zif. 112
2) sh. Oldiges, S. 5, der den Ausdruck Lenkungsplanung v.a. deswegen verwendet, weil durch sie private Dispositionen beeinflusst werden.
3) sh. Handwörterbuch, Meyer, Sp. 2355/56; ferner zur Problematik der Rechtsstaatlichkeit der Wirtschaftsplanung: Gygi, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung in Planung II (Kaiser), S. 127 ff
4) nach Oldiges, S. 46
5) sh. Oldiges, S. 47 und 82 ff
6) sh. oben, Zif. 111

sich aber die Raumplanung in der Vorbereitung und Zurverfügungstellung einer rechtlichen Ordnung. Ihr kommt als Grundtypus keine Lenkungsfunktion zu (7).

Die objektbezogene Planung: Im Unterschied zur umfassenderen gemeinschaftsgestaltenden Planung, welche vorwiegend der Daseinsvorsorge dient, und zur gebietsbezogenen Planung, welche auf eine räumliche Gesamtordnung ausgerichtet ist, hat die objektbezogene Planung vielmehr die Aufgabe, Teilbereiche zu ordnen und zu lenken (z.B. staatliche Investitionen, Landwirtschaft, etc.). Es handelt sich um Teilbereiche (Objekte), welche unmittelbar mit der gemeinschaftsgestaltenden oder gebietsbezogenen Planung zusammenhängen. Demnach ist die objektbezogene Planung den vorgenannten Planungstypen untergeordnet und betrifft die Planung von Teilgebieten, die mit der Verwirklichung des Ziels einer übergeordneten Planung notwendigerweise zusammenhängen (8).

122. Die Arten der räumlichen Planung

Auch hier soll die Unterteilung nicht nach formellen Kriterien, sondern nach Wirkung und Funktion der raumplanerischen Massnahmen vorgenommen werden. Wie wir oben gesehen haben, kommt der räumlichen Planung als Grundtypus reine Ordnungsfunktion zu (9). Die nachfolgende Darstellung verschiedener Erscheinungsformen soll nun dazu dienen, die Wirkung und Funktion der Raumplanung, so wie sie in der Praxis anzutreffen ist und gemäss den rechtlichen Grundlagen ausgestaltet werden soll, aufzeigen zu können.

a) Orts-, Regional-, Kantons- und Landesplanung: Das Planungsziel ist es hier, eine räumliche Gesamtordnung zu erreichen. Die Orts-, Regional- und Landesplanung (10) sind also räumliche Gesamtplanungen (11) und unterscheiden sich in diesem Sinn voneinander allein durch ihr Bezugsgebiet

7) sh. Oldiges, S. 47 f und 83 f (es wird dort indes angefügt, dass in praxi Mischformen häufig sind).
8) Zum Verhältnis der objektbezogenen Planung zu anderen Planungen sh. v.a. Handwörterbuch, Meyer, Sp. 2357
9) sh. Zif. 121 auf S. 9 hievor
10) Diese Umschreibung für die Raumplanung hat sich in der Praxis eingebürgert (BV 22quater, Abs. 3; BE-BauG Art. 67)
11) sh. Zif. 141 hienach

und allenfalls durch den Konkretisierungsgrad der Pläne auf den verschiedenen Stufen. Eine der Hauptfunktionen dieser Planungen ist es, die im folgenden noch darzustellenden einzelnen räumlichen Planungen zu koordinieren(12) und auch die weiteren raumrelevanten Massnahmen auf das Planungsziel abzustimmen. Zu beachten ist, dass eine räumliche Gesamtplanung auf einer bestimmten Stufe oft Massnahmen, Sach- und Teilplanungen anderer Stufen miteinzubeziehen hat. Es ist hiebei etwa an die gegenseitige Abhängigkeit von Ortsplanung und Sachplanung des Bundes zu denken(13).

b) Planung der Bodennutzung: Unter diesen Begriff sollen alle Planungen fallen, welche sich mit der Nutzung eines bestimmten Gebietes befassen: Planung der Besiedlung und der Nutzung der Landschaft, der Erholungs- und Schutzgebiete(14). Nutzungsplanung ist hier nicht etwa so zu verstehen, dass nur die Nutzungspläne - im Sinne des RPG's - damit gemeint sind. Auch die vorbereitende und richtplanmässige Planung gehört zu einem grossen Teil hierher. Es ist deshalb an dieser Stelle statt des Begriffes Nutzungsplanung der Ausdruck Planung der Bodennutzung zu verwenden, um keine Verwechslungen entstehen zu lassen(15).

Von der Funktion her gesehen können die einzelnen Arten der Planung der Bodennutzung am ehesten als eine objektbezogene Ordnungsplanung bezeichnet werden. Es handelt sich hier um Teilgebiete einer räumlichen Gesamtplanung. Es kann ferner nur wiederholt werden, dass sich die Planung der Bodennutzung nicht auf Bauzonen beschränken darf, sondern auch auf ein Land- und Forstwirtschaftsgebiet und ein übriges Gebiet zu beziehen hat.

c) Sachplanungen: Darunter wird die Planung von Aufgaben verstanden, die in die sachliche Zuständigkeit eines Gemeinwesens fallen(16). Demnach gibt es Sachplanungen des

12) vgl. Suter, S. 14
13) sh. RPG Art. 7 III; zur Problematik von Ueberschneidungen sh. Maurer, Methodik, S. 26
14) sh. RPG Art. 10 II
15) Der Begriff 'Nutzungsplanung' i.S. einer verbindlichen Zonen- und Bauplanung scheint sich durchzusetzen; sh. auch Botsch. BR zum RPG, S. 1487
16) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1489

Bundes, der Kantone und der Gemeinden, ferner auch solche, die im Rahmen interkommunaler, regionaler oder interkantonaler Zweckverbände notwendig sind, zu unterscheiden. In der Wirkung unterscheidet sich eine Sachplanung von den übrigen Arten räumlicher Planung vor allem dadurch, dass bei ihr sowohl die eigentliche Planung wie auch deren Durchführung und Verwirklichung in der Hand des Gemeinwesens liegen. Das besondere Merkmal liegt in einer Art Selbstbindung des jeweiligen Gemeinwesens bzw. Planungsträgers(17). Einer Sachplanung kommt keine unmittelbare Aussenwirkung zu. Erst das Resultat der Planung bzw. deren Verwirklichung in der Zeit hat Auswirkungen für den Einzelnen.

d) Massnahmen zur Durchführung der räumlichen Planung: Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass zum rechtlichen Begriff der Raumplanung nicht nur die vorbereitenden Massnahmen, sondern auch diejenigen zur Verwirklichung des Planungsziels gehören(18), m.a.W. zur Raumplanung sind auch die Massnahmen zur Durchführung der vorbereitenden räumlichen Planung, die sogenannte Raumgestaltung, zu zählen. Hiezu ist zu bemerken, dass im RPG (Art. 25 ff) die Nutzungspläne als Durchführungsmassnahmen zu den Gesamtrichtplänen verstanden werden, dass aber m.E. die verbindlichen Nutzungspläne nur zum Teil raumgestaltende Wirkung haben. So ist mit der Ausscheidung einer Bauzone noch keine Raumgestaltung erreicht; dazu braucht es mehr. Steht es doch in der Regel im Belieben des Grundeigentümers, ob er bauen will oder nicht. So dient das Baubewilligungsverfahren der Verwirklichung der Nutzungsplanung(19), da dort entschieden werden muss, ob und wie ein Bauvorhaben plankonform verwirklicht werden kann. Als weitere Massnahmen im Zusammenhang mit der Durchführung der Nutzungspläne sind die Landumlegung, die Güterzusammenlegung und die Planungszonen zu nennen(20). Auch die formelle Enteignung und die Mehrwertabschöpfung(21) gehören hierher. Ferner sind hier in Ergän-

17) sh. Oldiges, S. 50
18) sh. Zif. 112 hievor
19) sh. RPG, Titel zu Art. 31 ff: die Baubewilligung ist systematisch unter die "besonderen Massnahmen", d.h. unter die Massnahmen zur Durchführung der Gesamt- und Nutzungspläne eingeordnet.
20) sh. Art. 34 ff RPG. Diese Institute sind als Planungsmittel zu bezeichnen, sh. unten Zif. 31
21) sh. Art. 37 RPG

zung die zahlreichen indirekten Planungsmittel und -massnahmen zu erwähnen, mit deren Hilfe das Planungsziel verwirklicht werden soll (Beispielsweise Subventionen, Besteuerung der Grundstücke, ferner Darlehen und Bürgschaften der öffentlichen Hand(22).).

e) Programme über die zeitliche und finanzielle Durchführung der Raumplanung: Im Gegensatz zu den unter lit. d) hievor genannten Durchführungsmassnahmen, welche zur Verwirklichung des Planungsziels in Einzelfällen oder in Teilbereichen der Gesamtplanung beigezogen werden, geht es hier um die Sicherung einer räumlichen Planung in zeitlicher und finanzieller Hinsicht(23). Diese Massnahmen sind insofern als Sicherung zu verstehen, als sie dazu dienen, eine realistische und tatsächlich durchführbare Planung zu betreiben(24). Da dies jedoch für die gesamte Planung als selbstverständlich gelten soll, erübrigt sich hier eine gesonderte Behandlung, da insbesondere die Programme über die Finanzierung und die zeitliche Durchführung als Bestandteil jeder räumlichen Planung zu betrachten sind.

f) Die Erschliessungsplanung: Die Planung der Erschliessung von Baugebiet unter die dargestellten Arten der Raumplanung einzuordnen, fällt schwer. Erschliessung bedeutet die Ausstattung von Grundstücken mit hinreichenden Zu- und Wegfahrten, mit Wasser-, Abwasser- und Energieleitungen(25). Erschliessungsplanung und Sachplanung des Verkehrs und der Versorgung stehen somit in einem sachlichen Zusammenhang. Von ihrer Funktion her sind sie aber voneinander zu unterscheiden.

Erschliessungsplanung könnte man zunächst zur Verwirklichung der Nutzungsplanung rechnen, insbesondere wenn man die Erschliessung eines Grundstückes als Voraussetzung für dessen Ueberbauung betrachtet(26). Die Erschliessung wäre damit als Massnahme zur Durchführung der räumlichen Planung zu sehen.

22) z.B. Wohnbau- u. Eigentumsförderungsgesetz vom 4.10.1974 (AS 1975, S. 498 ff); sh. RPG Art. 43 f
23) sh. RPG Art. 7 II, welcher auch Angaben über die technische Durchführung der Richtpläne verlangt.
24) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1508
25) Dies sind nach Art. 27 RPG die Minimalanforderungen; sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1518; vgl. auch BE-BauG Art. 4
26) sh. Art. 33 RPG; Erschliessung als Voraussetz. der Baubewilligung; sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1464 f

Obwohl die Erschliessungsplanung anderseits auch als eine behördliche oder u. U. private Ausbauplanung(27) betrachtet werden kann, soll hier nicht von Sachplanung gesprochen werden. Eine Sachplanung ist bezogen auf ihr Teilgebiet umfassend, steht neben der Planung der Bodennutzung und ist mit ihr zu koordinieren. Dagegen ist eine Erschliessungsplanung auf einzelne Baugebiete bezogen. Auch wenn das Gemeinwesen (allein) für die Erschliessung zuständig und verpflichtet ist(28),bringt sie doch stets für einige Bürger besondere Vorteile: die Sondervorteile der Anstösser. Diese haben deshalb auch die Kosten der Erschliessung zu tragen(29). An sich ist die Erschliessung denn auch Sache der Grundeigentümer; sie soll indessen, wegen ihrer raumgestaltenden Wirkung, von der öffentlichen Hand zumindest geplant werden. Die Erschliessungsplanung bestimmt aber vor allem das Angebot an baureifem Land. Damit ist dieser Planungsart eine Lenkungsfunktion eigen(30), und es kommt ihr neben den übrigen Arten räumlicher Planung selbständige Bedeutung zu. Erschliessungsplanung ist als eine Sachplanung besonderer Art zu sehen.

123. Die Auswirkungen der Raumplanung

Darauf zurückkommend, dass die räumliche Planung als Grundtypus reine Ordnungsfunktion hat, soll nun hier untersucht werden, welche Auswirkungen die räumliche Gesamtplanung im Sinne des verfassungsmässigen Begriffs von BV Art. 22 quater und im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung von Bund und Kantonen hat. Die so verstandene Planung umfasst alle im vorstehenden Abschnitt dargestellten Arten von Planungen und Massnahmen. Wir finden hier nicht den Grundtypus raumbezogener Planung wieder, sondern eine komplizierte Mischform.

a) Die Ordnungsfunktion besteht darin, dass mit der Planung eine rechtlich verbindliche Ordnung zur Verfügung gestellt wird, die zur Verwirklichung einer gewollten (geplanten) Ordnung dienen soll(31). Dies trifft vor allem für diejeni-

27) z.B. Art. 74 des BE-BauG's; sh. auch RPG Art. 28 I (2. Satz); sh. oben, lit. c auf S. 11
28) Dies sieht Art. 28 RPG grundsätzlich vor; sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1465 f
29) sh. Imboden, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Nr. 422, Bem. III, S. 526 f; Art. 28 RPG; sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1466
30) Zur Notwendigkeit einer lenkenden öffentlichen Erschliessungspolitik: Rosenstock, Fortbildung, S. 171 unten und f.
31) sh. Oldiges, S. 83

gen Planungsmassnahmen zu, welche im Hinblick auf eine im Gesamtinteresse liegenden geordneten Entwicklung für den Einzelnen Folgen haben(32).

Es ist hier die Planung der Bodennutzung im allgemeinen zu nennen. Im besonderen hat die Planung von Schutzgebieten Ordnungscharakter. Planungen mit Ordnungsfunktion sind ferner auch die verschiedenen Erscheinungsformen der Bauplanung(33).

b) Die raumbedeutsame Sachplanung hat keine direkte Ordnungs- und Lenkungswirkung(34), da hier die Selbstbindung des Planungsträgers im Vordergrund steht. In der Praxis ist die Sachplanung jedoch als indirektes Lenkungsinstrument zu betrachten, da die Einzelnen oft in Erwartung des Planungsresultates Entscheidungen treffen(35). Als Beispiel sei hier herausgegriffen: Die Wahl eines Industriestandortes kann von der Verkehrsplanung abhängen.

Die Untersuchungen über künftige mögliche Entwicklungen eines Gebietes und deren Zusammenfassung in Leitbildern haben ebenfalls nur mittelbare Auswirkungen für den Einzelnen und gelten auch nicht als Raumplanungsmassnahmen im Rechtssinn(36).

c) Zur Lenkungsplanung im engeren Sinn gehört eine planerische Massnahme - zumeist ein Programm - dann, wenn durch sie direkt ein Impuls an den Einzelnen geht, der ihn zu gewissen Entscheidungen, Dispositionen veranlasst, welche dem Planungsziel entsprechen. Dieses besteht meist in einer Korrektur oder Aenderung einer gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Entwicklung in einem bestimmten Zeitablauf(37). In diesem Zusammenhang kann der Raumplanung - i. S. der Orts-, Regional- und Landesplanung - allgemein keine lenkende Wirkung zuerkannt werden. Indessen ist

32) sog. Negativplanung; sh. Handwörterbuch, Meyer, Sp. 2351 f
33) das sind: Zonenplan, Ueberbauungsplan, Gestaltungsplan und verwandte Institute
34) sh. Oldiges, S. 88 f
35) vgl. z.B. die sog. Agglomerationsvorteile, welche wesentlich in den Infrastrukturvorteilen einer räumlichen Zusammenballung liegen; sh. ORL-Schlussber., Bd. III, S. 23; ebendort, Bd. I, S. 79 f (hinsichtl. der Bevölkerungsverteilung)
36) sh. hinten, Zif. 41
37) sh. Oldiges, S. 51 ff/ S. 89 ff; zur Typologie der lenkenden Wirtschaftsplanung sh. Ipsen, a.a.O., S. 43 ff - Das Zeitmoment unterscheidet die Lenkungsplanung von der Intervention; sh. Gygi, Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, Planung II (Kaiser), S. 114; Oldiges, S. 61 ff

bereits oben auf die Lenkungswirkung der Erschliessungsplanung hingewiesen worden. Betrachtet man ferner die Raumplanung in einem weiteren Sinn(38), welche alle die räumliche Ordnung beeinflussenden Handlungen und Entscheidungen miteinbeziehen muss - mithin also auch verschiedene Förderungs- und Lenkungsmassnahmen - so lässt sich wohl kaum bestreiten, dass räumliche Planung auch eine lenkende Staatstätigkeit beinhaltet(39). Zur Raumplanung i.S. des verfassungsmässigen Begriffs gehört auch die Koordinationstätigkeit der Planungs- und Entscheidträger der verschiedenen Fachressorts der Verwaltung(40). Dadurch wirkt die Raumplanung indirekt, d.h. durch die Abstimmung eigentlicher Lenkungsplanungen auf die erwünschte Raumordnung, steuernd und lenkend.

38) sh. vorne, Zif. 113, a.E.
39) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1481
40) sh. Handwörterbuch, Meyer, Sp. 2356

13. Raumplanung als staatliche Aufgabe

131. Vorbemerkung

Nach BV Art. 22 quater ist die Raumplanung Sache der Kantone, also des Staates (1). Als Planungsträger wären aber durchaus auch andere öffentliche und auch private Körperschaften (2) denkbar.

132. Gründe für eine räumliche Planung durch staatliche Organe

Da schon zahlreiche Kompetenzen zu raumwirksamen Entscheiden und Handlungen in den Händen des Staates liegen (z.B.: Infrastrukturaufgaben, Natur- und Heimatschutz, Baupolizei usw.), ist eine erfolgreiche Raumplanung ohne wesentliche Beteiligung des Staates gar nicht durchführbar. Einmal hat der Staat selbst seine sämtlichen Aufgaben im Rahmen der Erfordernisse der Raumplanung zu erfüllen, sodann wird die gewünschte Raumordnung erst durch staatliches Handeln und Entscheiden wirklich erreichbar (3).

Da unter den Begriff der Raumplanung nicht nur die Vorbereitung von Massnahmen im Hinblick auf eine bestimmte Raumordnung, sondern auch die Verwirklichung der geplanten Massnahmen fallen, ergibt sich die Notwendigkeit nach einer verbindlichen Planung (4). Bei einem stark zersplitterten Grundeigentum vermag eine gebietsbezogene Planung ihr Ziel nur zu erreichen, wenn ihr das Recht Verbindlichkeit verleiht und wenn die nötigen Rechtsinstitute zur Verfügung stehen, sowie wenn das Verfahren geordnet ist (5). Eine umfassende räumliche Ordnung, die durch einen nicht-hoheitlichen Planungsträger geschaffen würde, wäre deshalb nicht geeignet (6). Die Verbindlichkeit ist nur durch ein Recht der Raumplanung zu erreichen: "Da die Raumplanung eine öffentliche Aufgabe ist, verlangt das Postulat des Rechtsstaates und damit das Legalitätsprinzip die Bindung der Raumplanung an das Recht." (7).

1) soweit die Gesetzgebung über Grundsätze betreffend: Sache des Bundes
2) Die innerkantonale Organisation bleibt auch nach Inkrafttreten des RPG weitgehend den Kantonen überlassen; sh. Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 135; vgl. aber auch Botsch. BR zum RPG, S. 1471; die Ortsplanung wird von den Kantonen den Gemeinden übertragen; sh. dazu BE-BauG Art. 13
3) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1482 oben
4) sh. vorne, Zif. 111, S. 2 unten
5) sh. Kuttler, Ortsplanung und Eigentum, S. 179; Jagmetti, zürcher. Planungsrecht, S. 33 ff; ferner Suter, S. 17
6) sh. Jagmetti, PLAN 19 (1962), S. 189; Werner, S. 20 f
7) nach Botsch. BR zum RPG, S. 1482; sh. auch unten, Zif. 24

133. Die Bedeutung der Raumplanung für die Verwaltung

Wenn nun die räumliche Planung als öffentliche Aufgabe zu verstehen ist, hat entweder der Staat selbst oder ein anderer Hoheitsträger (vor allem die Gemeinden) zu planen. Für einzelne Arbeiten können aber trotzdem, besonders auf dem Gebiete der wissenschaftlichen Voruntersuchungen und oft auch für die Ausarbeitung der Pläne selbst private Organisationen und Büros beauftragt werden. Jedoch kommt im allgemeinen der staatlichen Verwaltung auch in der Phase der vorbereitenden Planung eine wichtige Aufgabe zu: die verschiedenen Departemente und Abteilungen befassen sich zunehmend mit der Ausarbeitung von Sachplanungen (8). Hier kann für die Feststellung von Entwicklungsvorgängen,die Erstellung von Leitbildern und das Aufstellen materieller Grundsätze einer künftigen räumlichen Gesamtordnung allein Wichtiges beigetragen werden.

Besondere Bedeutung erlangen die Verwaltungsbehörden aber in der Phase der Raumgestaltung. Obwohl die Verwirklichung der räumlichen Planung nicht zuletzt vom Willen Privater abhängt, sind es doch vor allem die verschiedenen Gemeinwesen, welche eine geplante Ordnung tatsächlich durchsetzen sollen: einerseits mittels Verwaltungsakten (Verfügungen wie Baubewilligungen etc.) oder mittels Realakten anderseits (z.B.: die Erstellung eines geplanten öffentlichen Werkes) (9).

Die bisher dargestellten Planungstätigkeiten bedeuten indessen für die Verwaltung nichts Neues. Bedeutsamer für die Verwaltung ist die Planung im heutigen Sinn, wenn sie mit dem Ausdruck "Mittel und Formen der Koordination von Staatstätigkeiten" umschrieben wird (10). Eine befriedigende Lösung der raumplanerischen Aufgaben lässt sich nur durch eine koordinierte und abgestimmte Steuerung sämtlicher raumrelevanter Vorgänge erreichen (11). Die so verstandene Planung spielt im allgemeinen eine wichtige Rolle im modernen Leistungs- und Gestaltungsstaat (12). Koordination und gegenseitige Abstimmung der verschiedenen raum-

8) Bildungsplanung, Strassenplanung, etc. Vgl. dazu Anhang zum Hauptbericht Raumplanung CH, S. 24 ff (Expertenteam Guggenheim) bezügl. der Bundesverwaltung
9) sh. Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 111 f
10) sh. Forsthoff, a.a.O., S. 303
11) sh. Maurer, Richtpläne, S. 80
12) zum Begriff des Gestaltungsstaates sh. Steiger, S. 389

wirksamen Verwaltungsaufgaben setzt einen gegenseitigen Informationsaustausch und eine die Zusammenarbeit im allgemeinen fördernde Verwaltungsorganisation voraus(13). Zu erwähnen ist bereits hier, dass unter Koordination nicht nur eine solche auf horizontaler Ebene, d.h. zwischen den Verwaltungseinheiten ein und desselben Gemeinwesens zu verstehen ist, sondern dass eine Koordination in vertikaler Sicht, zwischen den verschiedenen planenden Verwaltungen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, stattfinden muss. Gerade die letztgenannte Art ist in einem hinsichtlich der Verwaltungsaufgaben dezentralisierten Staat von grosser Bedeutung(14).

134. Zu den Beziehungen zwischen Planung und Politik

Wenn Planung im allgemeinen als vorausschauendes Denken gilt, als die Vorbereitung von Massnahmen und Entscheidungen, um ein bestimmtes Ziel mit angemessenem Aufwand zu erreichen, so folgt daraus, dass jede Politik als geplantes Handeln zu sehen ist(15). Regierungs- und Parteipolitik werden regelmässig in Programmen verankert. Eine planlose Politik wäre in unserem komplexen Staats- und Sozialgefüge geradezu unverantwortlich(16).

Betrachtet man die räumliche Planung als eine Aufgabe der staatlichen Verwaltung, so würde es eigentlich naheliegen, hierin eine wissenschaftlich- technische und unpolitische Arbeit von Fachleuten zu sehen. Dies trifft nun aber keineswegs zu. Schon zu Beginn, nämlich bei der Festlegung des Planungsziels - sei dies auf der Stufe der Verfassung, des Gesetzes oder bei der Auswahl von Varianten möglicher Entwicklungsvorstellungen - sind politische Entscheide notwendig(17). Diese dürfen nicht durch die Planung schlechthin vorweggenommen werden. "Richtig verstandene Planung verhilft zu echten Entscheidungen...", indem dort die zur

13) sh. Anhang zum Hauptbericht Raumplanung CH, S. 22 f und S. 32 ff; Maurer, Methodik, S. 29 ff
14) sh. Grisel, S. 106 ff (la décentralisation territoriale)
15) "Gouverner c'est prévoir"; sh. Handwörterbuch, Meyer, Sp. 2351; sh. auch Teilleitbild Staatspolitik (ORL-Schriftenreihe Nr. 12), S. 10 unten
16) sh. Schilling, S. 26; vgl. auch Referat BR Furgler, a.a.O., S. 38
17) vgl. Schilling, S. 43 f; sh. unten Zif. 411, a.E.

Auswahl stehenden Alternativen zunächst aufgezeigt werden(18). Im übrigen müssen die raumplanerischen Ziele politisch realisierbar erscheinen, was nur möglich ist, wenn die gesellschafts- und staatspolitischen Wertvorstellungen berücksichtigt werden(19). Schon die Frage, welche Alternativen von Entscheidungsvorstellungen überhaupt in einen Planungsprozess einbezogen werden sollen, ist eine politische.

Eine eindeutige Trennung in eine Phase der Planungsarbeit und eine Phase des politischen Entscheidens ist kaum möglich, da jede Planung stets mit politischen Wertvorstellungen verbunden ist(20). Es sind laufend - vor, während und nach den einzelnen Planungsphasen - Entscheide zu fällen.

Schliesslich ist - der Ansicht Rosenstocks folgend - festzuhalten: "Wenn wir mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung den Schritt zur schweizerischen Raumordnung vollziehen und wenn wir an der schweizerischen Form der Demokratie festhalten wollen, dann ist die Bestimmung des Inhaltes dieser Raumordnung eine Sache der Demokratie und der politischen Auseinandersetzung und nicht bloss eine Aufgabe der Verwaltung, von Experten oder Planern."(21). Dies verdeutlicht, dass Planung und Demokratie nicht als Gegensätze zu sehen sind, sondern dass im Gegenteil die Planung die Politik logischer, durchsichtiger und damit demokratischer gestaltet(22). Es ist dabei aber unerlässlich, dass technische Planung und politische Entscheidung über die Planung auseinandergehalten werden und dass insbesondere bei der Bestimmung der Raumordnung und der materiellen Grundsätze der Planung, sowie bei der Festsetzung der Pläne die demokratische Teilnahme der Bürger gewährleistet ist. Die Frage nach der Mitbestimmung auf dem Gebiet der räumlichen Planung stellt sich auf allen Stufen(23).

18) nach Hauptbericht Raumplanung CH, S. 34;
vgl. Zif. 411 bezügl. der Auswahl von Leitbildvarianten
19) sh. ORL-Schlussber., Bd. II, S. 340 f; sh. auch unten Zif. 241 und 242; Rosenstock, Mitbestimmung, S. 101 (kritische Analyse der Gegenwart)
20) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 34
21) nach Rosenstock, a.a.O., S. 101
22) vgl. Schilling, S. 26 f (mit Hinweis)
23) sh. unten, Kap. F, Zif. 12

14. Grundsätze der Raumplanung

141. Das Prinzip der Gesamtplanung

Der Gegenstand der räumlichen Gesamtplanung ist im Unterschied zur objektbezogenen Sachplanung jeweils der ganze Raum eines bestimmten Bezugsgebietes. Somit ist es Aufgabe der Raumplanung, alle Handlungen und Entscheidungen, die sich auf den Raum irgendwie auswirken, zu erfassen und in den Dienst der Raumordnung zu stellen(1). Einer so verstandenen räumlichen Gesamtplanung kommt "globaler Charakter" zu(2): Einerseits wird der ganze Raum betroffen, womit die verschiedenen Konflikte zwischen den Teilgebieten und den einzelnen Nutzungen in die Planung mit einbezogen werden, zum andern hat eine gebietsbezogene Planung auch alle raumwirksamen Massnahmen im Hinblick auf die erwünschte Raumordnung zu koordinieren(3). Nach Art. 2 Abs. 2 RPG haben umgekehrt auch die Kantone und der Bund in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung Rechnung zu tragen.

142. Das Prinzip der durchgehenden Planung

Wir gehen davon aus, dass für die meisten Planungsstufen, welche sich nach dem Bezugsgebiet der einzelnen gebietsbezogenen Planungen ergeben, in unserem foederalistischen Staat geeignete Planungsträger zur Verfügung stehen(4). Aufgrund der kantonalen Planungsgesetze und aufgrund des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ergeben sich drei bis vier Stufen der Raumplanung, deren Anordnungen sich teilweise überlagern. Dabei gilt der Grundsatz: was auf unterer Stufe, wo die Vertrautheit mit den örtlichen Verhältnissen in der Regel grösser ist, gelöst werden kann, soll dort geplant werden(5). Den höheren Stufen stellt sich dann vor allem die Aufgabe, die Planungen der unteren Stufen zu koordinieren und die Interessen der eigenen und der übergeordneten Stufen zu berücksichtigen. Die räumliche Gesamt-

1) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1480 und Botsch. BR zu BV Art. 22ter/quater, S. 142; sh. oben, Zif. 115 und dortige Anmerkungen; ferner Rosenstock, Fortbildung, S. 173 f
2) nach Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 99; sh. ebendort auch S. 103
3) vgl. Handwörterbuch, Halstenberg, Sp. 2511; Lendi, Umweltschutzrecht, S. 166
4) sh. Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 102
5) Sog. "Subsidiaritätsprinzip", sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 36; Schaumann, Recht und Landesplanung, S. 101 f; Zaugg, N 1 zu Art. 67

planung soll also nicht auf eine Stufe konzentriert werden(6). Je grösser das Bezugsgebiet ist (d.h. je höher die Planungsstufe), desto umfangreicher wird in der Regel die Planung und desto grösser wird deren Abstrahierungsgrad(7).

Da es zwischen den Planungen der verschiedenen Stufen Ueberlagerungen und Abhängigkeiten gibt, ist es notwendig, dass solche Planungen auf allen Stufen wirklich durchgeführt werden und dass sie danach auch untereinander vergleichbar sind. Deshalb sehen die geltenden Bau- und Planungsgesetze für die einzelnen Planungsträger zumeist eine entsprechende Planungspflicht vor. "Alle für die Raumordnung verantwortlichen Planungsträger (Bund, Kantone, Regionen, Gemeinden) sollen ihre Massnahmen auf eine als zweckmässig erachtete zukünftige Raumordnung ausrichten."(8). Damit wird der Grundsatz der durchgehenden Planung erfüllt. Es sind darin die organisatorischen und verfahrensmässigen Voraussetzungen zu sehen, die notwendig sind, um die Ordnungen von Einzelräumen in eine Ordnung des Gesamtraumes einfügen zu können, und zwar in einer Art und Weise, dass auch die Belange der untergeordneten Stufen in einer höheren Planung berücksichtigt werden(9).

Eine Planung ist als durchgehende zu bezeichnen, wenn sie dezentralisiert ausgeführt wird, wenn aber gleichzeitig die Grundsätze und das Verfahren im Hinblick auf die notwendige Koordination einheitlich geregelt werden(10). Es besteht eine Pflicht zur Planung überhaupt, sowie eine Abstimmungs- und Anpassungspflicht für die Planungen auf den verschiedenen Stufen.

143. Die Notwendigkeit vertikaler und horizontaler Koordination

Die Koordination gilt als notwendiges Element in einer modernen Raumplanung. Deren Ziele können nur gemeinsam durch sämtliche irgendwie raumrelevant tätigen Behörden und Verwaltungsstellen verwirklicht werden(11). Die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit und gegenseitigen Information im

6) sh. Rosenstock, W+R 23 (1971), S. 106
7) Jagmetti, a.a.O., S. 105 f
8) nach Hauptbericht Raumplanung CH, S. 2
9) vgl. Anhang zum Hauptbericht Raumplanung CH, S. 46;
Handwörterbuch, Müller, G., Sp. 2467;
Referat BR Furgler an der GV des schweiz. Städteverbandes 1973, S. 40
10) sh. Rosenstock, W+R 23 (1971), S. 107
11) sh. Baschung, DRP 4/1973, S. 3

Hinblick auf eine anzustrebende Raumordnung ergibt sich aus den dargestellten Grundsätzen der Raumplanung. Wir unterscheiden denn auch verschiedene Arten der Koordination im Planungsverfahren.

a) Eine Gesamtplanung bedingt eine Abstimmung aller raumwirksamer Entscheide und Handlungen jeweils unter den Behörden und Amtsstellen eines Planungs- bzw. Hoheitsträgers. Dies soll als sachliche Koordination bezeichnet werden (12). Es ist hier nicht etwa so, dass die einzelnen Teil- und Sachplanungen stets durch die Gesamtplanung vorausbestimmt werden, sondern es können umgekehrt auch Sachplanungen die Grundlagen für die räumliche Gesamtplanung und die massgebenden Entwicklungsvorstellungen beeinflussen.

b) Die vertikale Koordination: Eine durchgehende Planung verlangt, dass die einzelnen räumlichen Gesamtplanungen der verschiedenen Stufen aufeinander abgestimmt werden, damit sie vergleichbar sind und damit sie zueinander nicht in Widerspruch stehen. Ferner sollen die spezifischen Bedürfnisse jeder Planungsstufe rechtzeitig erkannt und berücksichtigt werden können, denn letztlich haben alle Planungsträger im Stufenbau ihre Massnahmen auf eine Raumordnung auszurichten (13). Zu einem Teil lässt sich eine "zwischenstufliche" Abstimmung gesetzlich festlegen, so etwa wenn die Planungen einer unteren Stufe diejenigen der höheren Stufe verbindlich zu berücksichtigen haben. Auch die Genehmigung einer Planung durch eine höhere Behörde kann von der Einhaltung höherstufiger Planungen abhängig gemacht werden (14). Schwieriger wird es, wenn - bedingt durch die grosse Zersplitterung der öffentlichen Zuständigkeiten - verschiedenartige Planungen verschiedener Stufen aufeinander abgestimmt werden müssen. Oft wird es hier unumgänglich sein, zur Sicherung der Koordination ein spezielles Verfahren und eine besondere Organisation vorzusehen (vgl. etwa die 'gemischte Kommission' für die Verkehrsplanung im Raume Zürich) (15).

12) sh. Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 103;
derselbe in Zbl. 66 (1965), S. 18 f
13) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 2 und S. 39f;
Rosenstock, W+R 23 (1971), S. 108
14) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1523; vgl. aber auch Art. 2 II RPG;
Albisetti, a.a.O., S. 348/349 (mit Hinweis auf
BE-BauG Art. 68)
15) sh. bei Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 115 und Teilleitbild
Staatspolitik (ORL-Schriftenreihe Nr. 12), S. 158 f;
Zu den Beziehungen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sh.
Hauptbericht Raumplanung CH, S. 48 ff

c) Als horizontale Koordination schliesslich soll die Abstimmung zwischen den Planungen verschiedener Planungsträger auf gleicher Stufe definiert werden. Die neueren Planungsgesetze kennen das System einer mehrstufigen und durchgehenden Raumplanung. Durch diesen Stufenbau wird auch die horizontale Koordination gesichert, indem es Aufgabe eines Planungsträgers höherer Stufe ist, innerhalb seines Bezugsgebietes die Planungen der unteren Stufen aufeinander abzustimmen(16).

d) Die Koordination in zeitlicher Hinsicht bedeutet, dass die Arbeiten der verschiedenen Träger auf den verschiedenen Planungsstufen - in der Vorbereitungs- wie in der Realisierungsphase - so aufeinander abgestimmt werden, dass auch jede einzelne Planung im richtigen Zeitpunkt in Angriff genommen bzw. realisiert wird. So hätte es z.B. wenig Sinn, eine kommunale Strassenplanung zu erarbeiten, solange auf regionaler Ebene die Siedlungs- und Verkehrspolitik noch nicht planerisch feststeht(17).

16) vgl. Zaugg, N 9 zur Einleitung (S. 24 f);
RPG Art. 23 II und Art. 38 II; Botsch BR zum RPG, S. 1523
17) Beispielsweise für die Gesamtverkehrsplanung:
Kaspar, Zbl. 66 (1965), S. 186 unten

15. Interessenkollisionen bei der räumlichen Planung

151. Die verschiedenen Interessen hinsichtlich der Inanspruchnahme und Nutzung des Bodens

Allgemeine Aufgabe einer Raumplanung ist "... die Herstellung der räumlichen Ordnung unter den verschiedenen Arten der Inanspruchnahme von Grund und Boden, in welcher die ideellen und materiellen Werte des Bodens, die in der Naturlandschaft liegenden und die durch deren Umgestaltung zur Kulturlandschaft entstehenden, der Volksgemeinschaft möglichst voll zugute kommen."(1). Die Vorbereitung, Festsetzung und Durchführung einer so verstandenen Raumordnung setzt Kenntnis, Wertung und Abwägung der vielfältigen Interessen am knappen, nicht vermehrbaren Boden voraus(2). Die Planung kann somit nie eine räumliche Ordnung schaffen, die allen Ansprüchen genügt. Es geht vielmehr um eine Ausgleichung der räumlichen Konfliktsituationen(3). Diese sollen im Rahmen der Voruntersuchungen gesammelt und dargestellt werden. Die Wahl einer zweckmässigen Raumordnung wie die Wahl der planerischen Mittel zur Erreichung dieses Ziels bedeuten einen politischen Entscheid(4). Raumplanung ist letzten Endes immer ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Erwartungen und Ansprüchen hinsichtlich der Beanspruchung des Bodens. Ohne die Abwägung von kollidierenden Interessen kann selbst dann nicht geplant werden, wenn das Grundeigentum verstaatlicht wäre.

152. Die Kollision zwischen öffentlichen und privaten Interessen

Meistens, wenn von öffentlichem Interesse gesprochen wird, ist damit das Gesamtinteresse, das Allgemeinwohl gemeint(5). Das so verstandene öffentliche Interesse, welches in seinem Inhalt stets abhängig ist von der jeweiligen Sozialordnung in einem Gemeinwesen, wird dann in einem gewissen Gegensatz zu den Interessen Einzelner gesehen(6).

1) nach Liver, Referat vor der VLP, Zürich 1944, zitiert bei Béguin, ZSR NF 66 (1947), S. 355a; sh. auch Zif. 115 hievor; Kuttler, W+R 23 (1971), S. 86
2) sh. Friauf, S. 433
3) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 35; sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1478; Steiger, S. 392 f; Baschung, Festschr. Jeger, S. 470
4) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 35 und Zif. 134 hievor
5) sh. Forsthoff, Lehrbuch, S. 339; Grisel, S. 171 ff; Huber, H., Das Gemeinwohl als Voraussetzung der Enteignung, ZSR NF 84 I (1965), S. 54 ff
6) sh. Kuttler, Ortsplanung und Eigentum, S. 195; Grisel, S. 171; Burckhardt, S. 23f; Hösli, S. 129

Diese Betrachtungsweise ist grundlegend bei der Beurteilung der Zulässigkeit von öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen. Dem öffentlichen Interesse kommt dadurch die Funktion zu - neben dem Erfordernis gesetzlicher Grundlage und allfälliger weiterer Voraussetzungen -, Eingriffe in die Rechtsgüter des Einzelnen zu legitimieren(7). Auf dem Gebiete der Raumplanung zeigt sich der so geartete Gegensatz privater und öffentlicher Interessen vorwiegend bei der - für den Grundeigentümer verbindlichen - Nutzungsplanung, insbesondere im Rechtsschutzverfahren, aber auch schon bei der Festsetzung eines solchen Nutzungsplanes. Ein Gegensatz zwischen öffentlichem Allgemeininteresse und privaten Einzelinteressen ist in der Planung aller räumlichen Stufen nie ganz vermeidbar. Eine Berücksichtigung von Einzelinteressen, welche zum Gemeinwohl in einem Gegensatz stehen, lässt sich - besonders bei Planungen höherer Stufen - nicht mit der Aufgabe der Raumplanung in Einklang bringen. Oft genug besteht hier die Gefahr, dass Einzelinteressen als allgemeine, öffentliche Interessen ausgegeben werden(8). Von grösserer Bedeutung im Raumplanungsverfahren sind die Konflikte zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen.

153. Zum Bedeutungswandel des Begriffes vom "öffentlichen Interesse"

Abgesehen davon, dass Inhalt und Umfang des öffentlichen Interesses von der jeweiligen konkreten staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung geprägt sind, ist auch ein Wandel in der Funktion der öffentlichen Interessen festzustellen. Während im Ordnungsstaat das öffentliche Interesse als Kriterium für die Zulässigkeit von staatlichen Eingriffen diente, sind im Gestaltungsstaat die öffentlichen Interessen für die Aufgaben, Ziele und Zwecke einer gestaltenden Verwaltung bestimmend(9).

Wenn nun das eidgenössische Raumplanungsgesetz in seinem Zweckartikel die Aufgaben der Raumplanung nennt, so wird damit gleichzeitig das öffentliche Interesse konkretisiert(10). "Die inhaltliche Bindung der Planung an recht-

7) sh. Grisel, S. 173; Meyer, L., ZbJV 108 (1972), S. 191 ff; Huber, H., (über die Problematik von Gemeinwohl und Privateigentum) ZSR NF 84 I (1965), S. 58 ff; ferner Gut, S. 119 ff; Meier-Hayoz, Berner Kommentar zum ZGB, Sachenrecht, systematischer Teil, N 222 a ff.
8) sh. Steiger, S. 403
9) sh. Steiger, S. 395 (mit Hinweisen)
10) RPG Art. 1 II; vgl. aber auch BE-BauG Art. 66

liche Zielvorgaben verändert die rechtliche Funktion des öffentlichen Interesses und damit seinen Begriff."(11).

Die in Art. 1 Abs. 2 RPG dargestellten öffentlichen Interessen sind nicht durchwegs staatliche Interessen. Als öffentliche Interessen gelten demnach auch solche von Gruppen und Gliederungen der Gesellschaft oder gar solche von Einzelnen. Der Begriff des öffentlichen Interesses hat somit funktionale Bedeutung(12). "Die eigentlich staatlichen öffentlichen Interessen sind nur solche, die die Funktion des Staates als organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheit der Gesellschaft, als 'politisches System' betreffen."(13). Mit dem Wandel zu einem funktionalen Begriff des öffentlichen Interesses wird dieses auch einer inhaltlichen Ausweitung zugänglich. Schon aus dem Aufgabenkatalog von Art. 1 Abs. 2 RPG wird sichtbar, dass dort Interessen als öffentliche statuiert werden, welche bislang dem privaten Bereich zugeordnet waren(14). "So entsteht aus dem funktionalen ein inhaltlicher Pluralismus öffentlicher Interessen."(15). Es ändert sich damit das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Interessen. Da viele private Interessen als öffentlich massgebend erachtet werden und öffentlich geltend gemacht werden, stehen die beiden Interessenlagen vielfach nicht mehr in einem Gegensatz zueinander(16). Die weitgehende Ueberwindung des Gegensatzes zwischen öffentlichen und privaten Interessen liegt in der Gestaltungsfunktion des sozialen Wohlfahrtsstaates. "Allerdings kann nicht übersehen werden, dass es auch weiterhin Gegensätze zwischen öffentlichen und privaten Interessen gibt; aber dieser Gegensatz stellt sich dann in Wahrheit als ein Gegensatz zwischen dem öffentlichen Interesse an dem als subjektiv-öffentlichem Recht öffentlich legitimierten privaten

11) nach Steiger, S. 395
12) sh. auch Steiger, S. 398; Huber, a.a.O., S. 57f
13) sh. Steiger, S. 399; Ein staatliches Interesse besonderer Art ist das fiskalische Interesse, dazu statt vieler, Kuttler, Ortsplanung und Eigentum, S. 195 (mit Hinweisen)
14) z.B., wenn man als die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der Persönlichkeit die Schaffung von Erholungs- und Freizeiteinrichtungen bzw. -anlagen durch den Staat versteht. (RPG Art. 1 II, lit. b)
15) nach Steiger, S. 400
16) vgl. Huber, Berner Kommentar zum ZGB, Einleitung, N 120 zu Art. 6 (Zif. 4-6 zur Kritik an der Interessentheorie); Steiger, S. 400

Interesse und anderen öffentlichen Interessen, also als eine Kollision öffentlicher Interessen dar."(17).

154. Kollisionen zwischen verschiedenen öffentlichen Interessen bei der Raumplanung

Die Ursachen zu Kollisionen solcher Art sind verschieden. Einmal kann das Recht (z.B. gerade in der Konkretisierung öffentlicher Interessen im Rahmen eines Zweckartikels) verschiedene öffentliche Interessen nennen , welche sich dann im Einzelfall widersprechen(18). Grundsätzlich gilt: je umfassender - im öffentlichen Interesse - Planung betrieben wird, desto grösser sind die Kollisionsmöglichkeiten oder: je grösser der funktional-inhaltliche Pluralismus öffentlicher Interessen ist, desto grösser ist auch die Möglichkeit von Widersprüchen(19). Diese Feststellung trifft auch für ein Teilgebiet wie dasjenige der Raumplanung zu. Man denke etwa an die Konflikte zwischen Landschaftsschutz einerseits und der Entwicklung wirtschaftlich schwacher Gebiete zu Ferienhaus- und Erholungszentren anderseits, an die Konflikte zwischen Nationalstrassenbau und Siedlungsplanung. Die Beispiele sind zahlreich und aus der Praxis herausgegriffen(20).

"Die Lösung der Kollisionen öffentlicher Interessen wird zu einer Aufgabe des Staates als Entscheidungssystem der Gesellschaft, wenn und soweit das System, dem die Interessen zugehören, die Lösung nicht aus sich heraus leisten kann, oder nur zum Nachteil anderer Systeme bzw. des Gesamtsystems 'Gesellschaft' leisten würde. Damit wird aber die Lösung der Kollisionen öffentlicher Interessen auch und gerade zu einem Problem des Rechts, das massgebendes Mittel der Konfliktlösung und der Entscheidungen durch den Staat ist."(21).

17) nach Steiger, S. 401
18) sh. auch bereits den Katalog allgemeingültiger Ziele in ORL-Schlussber., Bd. I, S. 308 ff
19) vgl. Steiger, S. 401
20) sh. dazu Hauptbericht Raumplanung CH, S. 3
21) nach Steiger, S. 402

2. Raumplanung und Recht

21. Aufgabe des Rechts bei der Raumplanung

211. Zusammenhänge zwischen Recht und Raumplanung

Bereits wurde darauf hingewiesen, dass die Raumplanung, zu der auch die Verwirklichung der Raumordnung gehört, ihr Ziel nur erreicht, wenn ihr durch das Recht eine allgemeine Verbindlichkeit verliehen wird(1). Das Recht hat die Gedankenarbeit der Planer in die Wirklichkeit umzusetzen. Die Planung - im Sinne des verfassungsmässigen Raumplanungsbegriffes - will ja eine tatsächliche räumliche Ordnung und eine Lenkung erreichen. Diese Aufgabe zu erfüllen, ist ein Rechtsproblem(2). Das Recht stellt uns die für die Verwirklichung der Raumordnung notwendigen Institute und Verfahren zur Verfügung(3).

Da im Planungsverfahren stets verschiedene kollidierende Interessen auszugleichen sind, wird auch noch eine andere Beziehung zwischen Planung und Recht deutlich: das Recht als Mittel, Konflikte zwischen verschiedenen Interessen und Ansprüchen zu lösen(4).

Es wäre nun aber falsch, das Recht bloss als Mittel der Planung zu sehen. Einmal bestehen zwischen Recht und Planung auch Gemeinsamkeiten. Hier wie dort geht es um Ordnungen, "... die festlegen, in welchem Rahmen sich das gemeinschaftliche Leben in einem bestimmten Gebiet gestalten, in Beachtung welcher Regeln es sich vollziehen soll."(5). Dann aber - und dies ist für den Juristen bedeutsam - hat die Planung im Rechtsstaat sich nach dem Recht und der Rechtsordnung zu richten. Dies bedeutet zunächst, dass eine staatliche Planung so zu gestalten ist, dass sie nicht nur in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht, sondern auch rechtlich haltbar und durchführbar ist. Es gilt, die verfassungsmässigen Rechte zu berücksichtigen(6). Die staatliche Raumplanung,

1) sh. Zif. 111 hievor; Kuttler, Ortsplanung und Eigentum, S. 179; Oeschger, PLAN 12 (1955), S. 165; Lendi, Zbl. 72 (1971), S. 163
2) sh. Schaumann, a.a.O., S. 97; sh. Oldiges, S. 21 und 47
3) sh. Kuttler, a.a.O., S. 179
4) vgl. Zif. 154 hievor
5) nach Lendi, a.a.O., S. 163
6) sh. Hofstetter, Zbl. 65 (1964), S. 313; auch Kuttler, Gendenkschr. Imboden, S. 211 (u. dort Anmerkung 2); sh. Grisel, S. 161 (sog. Gesetzesvorbehalt); ferner Lendi, a.a.O., S. 164

welche letzlich als Raumgestaltung stets mit öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen verbunden sein wird(7), muss eine rechtsstaatliche sein, d.h. die Planung bedarf, wie jedes Verwaltungshandeln, einer gesetzlichen Grundlage(8).

212. Grundaufgaben eines Raumplanungsrechts

Aus dem oben dargestellten Zusammenhang zwischen Planung und Recht ergeben sich einige Minimalanforderungen für ein Planungsrecht. Dessen Grundaufgabe ist es, durch eine zweckmässige rechtliche Ordnung die angestrebte Raumordnung zu verwirklichen(9). Zunächst sind im Rechtsetzungsverfahren Grundsätze aufzustellen, wie und in welchem Umfange geplant werden soll. Dies ist allein deshalb notwendig, um dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit Genüge zu tun(10). Eine durchgehende Gesamtplanung fordert schliesslich auch die Schaffung bzw. Vereinheitlichung von wichtigen Rechtsinstituten, um die verschiedenen erforderlichen Koordinationstätigkeiten zu gewährleisten.

Das Legalitätsprinzip im formellen Sinn verlangt von einem Planungsrecht die Regelung der Zuständigkeiten, der Organisation und des Verfahrens der Planung(11).

Zusammenfassend: Aufgabe des Raumplanungsrechtes ist nicht etwa allein die Normierung des Verfahrens einer Planaufstellung, sondern insbesondere auch das Erstellen von Grundsätzen für eine rechtsstaatliche Planung, sowie die Schaffung eines umfassenden Instrumentariums zur Verwirklichung der Raumordnung. Schliesslich ist gerade die rechtliche Ausgestaltung der direkten und indirekten Instrumente einer Planung für die Realisierung der räumlichen Ordnung in einem Rechtsstaat von entscheidender Bedeutung(12).

7) vgl. BGE 91 I 332
8) dazu Zaugg, N 14 ff zur Einleitung; Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 110; Giacometti, allg. Lehren, S. 226 ff; Grisel, S. 164 ff; Botsch. BR zum RPG, S. 1482; zur Rechtsprechung; BGE 94 I 133 (mit Judikaturhinweisen), 98 Ia 664, 99 Ia 49, 485
9) sh. Oldiges, S. 47
10) i.S. der materiellen Gesetzmässigkeit, sh. Giacometti, allg. Lehren, S. 245 f
11) sh. Giacometti, a.a.O., S. 243 ff; ferner auch Hangartner, SG-Festgabe, S. 104 ff
12) sh. Kuttler, Gedenkschr. Imboden, S. 230 f

213. Der Einfluss von Raumplanung und Raumordnung auf die Gesetzgebung

Anlass zu dieser Betrachtung gibt Abs. 2 von Art. 2 des RPG: "Kantone und Bund tragen in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung Rechnung." Es stellt sich nun die Frage, wie der Begriff "Raumplanung" hier zu verstehen ist. Die genannte Gesetzesbestimmung knüpft an die Tatsache an, dass die verschiedenen staatlichen Organe zahlreiche Massnahmen treffen, welche räumliche Auswirkungen haben. Diese raumrelevanten Massnahmen sollen den Anforderungen der Raumplanung genügen, indem darin die Zielsetzungen der Raumplanung, d.h. die erwünschte Raumordnung, berücksichtigt werden sollen(13). Der Gesetzgeber in Bund und Kanton erhält damit einen Auftrag hinsichtlich der Ausgestaltung künftiger Erlasse(14). Hier wird erneut deutlich, dass die Beziehungen zwischen Recht und Raumplanung wechselseitig und vielschichtig sind. Es ist auch auf die sogenannte Anschlussgesetzgebung in Bund und Kantonen hinzuweisen, d.h. materielles Verwaltungsrecht ausserhalb der Raumplanungsgesetzgebung mit räumlicher Bedeutung(15).

13) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1505 (Bem. zu Art. 2 II RPG)
14) sh. Saxer, S. 357
15) vgl. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 157 ff

22. Begriff und Probleme eines Raumplanungsrechts

221. Zum Begriff des Planungsrechts

Einen allgemein anerkannten Begriff des Planungsrechtes finden wir weder im Gesetz noch in Lehre und Rechtsprechung(16). Wir gehen deshalb aus vom oben dargestellten Begriff der Raumplanung und unterscheiden demnach auch ein Planungsrecht im weiteren und im engeren Sinn(17).

Das Planungsrecht im weiteren Sinn umfasst die Gesamtheit der Rechtsnormen, die der Verwirklichung der gewollten Raumordnung dienen. Hierher gehören dann auch die rechtlichen Vorschriften zu sämtlichen irgendwie raumrelevanten Massnahmen. Verstehen wir dagegen unter dem Recht der Raumplanung die Summe der Normen, welche die Planung der räumlichen Entwicklung auf allen Stufen regeln sowie derjenigen, die zur Koordination und zur Verwirklichung der raumbedeutsamen Planungen und Massnahmen dienen(18), so kommen wir zu einem Begriff des Planungsrechts im engeren Sinne. Dieser entspricht am ehesten der Planungsgesetzgebung von Bund und Kantonen.

Das Planungsrecht setzt sich zusammen aus einer formellen Komponente (Kompetenz-, Organisations- und Verfahrensnormen) und einer materiellen Komponente (Ziele der Planung, Verhaltensnormen, Planungsmittel)(19).

222. Zum Verhältnis zwischen Rechtswissenschaft und Planung als interdisziplinäres Wissensgebiet

Da zwischen Planung und Recht notwendige Zusammenhänge und Abhängigkeiten bestehen, brauchen Planer und Juristen eine gemeinsame Grundlage für ihre Begegnung. Die Jurisprudenz tritt als eine "wertbewusste, normative, auf die Leitidee der Gerechtigkeit ausgerichtete Wissenschaft" der Raumplanung gegenüber(20). Diese ihrerseits ist nicht als eine wissenschaftliche Disziplin, sondern als Prozess zu erkennen. Denn Raumplanung ist die dauernde und interdisziplinäre Aufgabe, die Erkenntnisse aus zahlreichen Wissenschaften -

16) sh. Lendi, a.a.O., S. 137
17) sh. Zif. 112/113 (S. 3ff) hievor;
18) sh. Handwörterbuch, Halstenberg, Sp. 2510;
    Lendi, a.a.O., S. 150
19) sh. Baschung, Festschr. Jeger, S. 471
20) sh. Lendi, Zbl. 72 (1971), S. 165

mithin auch der Rechtswissenschaft - zu sammeln und mit deren Hilfe eine optimale Raumordnung zu erreichen (21).

Wenn nun auch die Erkenntnisse und Wertvorstellungen der Rechtswissenschaft am interdisziplinären Gespräch der Raumplanung teilhaben, so stellen sich doch der Begegnung zwischen Jurist und Planer in der praktischen Planungsarbeit oft genug Hindernisse in den Weg. Einmal fehlt es auf Seiten der Rechtswissenschaft - auch heute nach den Beratungen zu einem eidgenössischen Raumplanungsgesetz und nach dem Erlass mehrerer neuer Planungsgesetze in verschiedenen Kantonen - an einer fundierten allgemeinen Lehre des Planungsrechts (22). Dann aber steht der oft unvermeidliche Wandel planerischer Grundsätze und Meinungen dem Postulat der Rechtssicherheit entgegen (23) und gibt damit der Gesetzgebung und Rechtsanwendung Probleme auf.

Die Ausrichtung der räumlichen Planung auf eine bestimmte Raumordnung bringt ein korrigierendes Eingreifen (mittels des verbindlichen Plans z.B.) mit sich. Diese mit aller planerischen Folgerichtigkeit (24) getroffenen Massnahmen, welche stets eine bestimmte Gesamtentwicklung des Planungsraumes als ganzes im Auge haben, wirken sich in der Regel für die einzelnen Rechtssubjekte im Bezugsgebiet - seien es nun Regionen und Gemeinden oder einzelne Grundeigentümer - sehr unterschiedlich aus. Damit steht die planerische Folgerichtigkeit dem rechtsstaatlichen Prinzip nach einer formalen Gleichbehandlung in Gesetzgebung und Gesetzesvollzug entgegen (25).

223. Die gesetzmässige Erfassung des Planungsrechts

Räumliche Planung bedeutet stets in erster Linie ein Abwägen von verschiedenen kollidierenden Interessen (26), woraus ein anzustrebendes Planungsziel festzulegen ist. Die Bindung an das positive Recht ist im Bereiche der Planung

21) sh. auch Steiger, S. 423; dazu auch die Definition von G. Müller im Handwörterbuch, Sp. 2542
22) sh. Lendi, a.a.O., S. 166 f
23) sh. Saxer, S. 359
24) dazu Lendi, a.a.O., S. 169
25) sh. dazu v.a. Imboden, Plan, S. 117-119 und S. 129 ff
26) sh. vorn, Zif. 15

nicht im gleichen Sinne möglich wie bei anderen Gebieten des Verwaltungsrechts. Eine Durchnormierung aller räumlichen Dispositionen würde eine zweckmässige und flexible Planung verunmöglichen(27). Nicht zu übersehen ist auch in diesem Zusammenhang der Gegensatz zwischen Planung als Prozess auf die Verwirklichung ihres Ziels hin, die ihre eigene Folgerichtigkeit hat, und der Rechtssetzung, welche als obersten Grundsatz die Gleichbehandlung aller Rechtsunterworfenen zu beachten hat. Die neueren bestehenden Planungsgesetze sind denn auch durchwegs als Rahmengesetze zu bezeichnen(28). In formeller Hinsicht sind zwar die Zuständigkeiten und das Verfahren der Planung eingehend geregelt, in materieller Hinsicht muss sich das Gesetz indessen auf die Regelung einzelner Rechtsinstitute und Rechtsbegriffe beschränken. Ein Raumplanungsgesetz soll der Planung dienstbar gemacht werden. Eine gewisse Offenheit des Gesetzes für ein planerisches Ermessen ist deshalb geboten(29).

De lege ferenda besteht eine weitere Schwierigkeit darin, dass nur das Planungsrecht im engeren Sinn in einem Raumplanungsgesetz kodifizierbar ist. Raumplanung im weiteren Sinn weist uns auf raumbedeutsame Vorschriften aus anderen Rechtsgebieten hin, die sogenannte Anschlussgesetzgebung(30). Durch Koordination zwischen den verschiedenen Gebieten und Ebenen von Staatstätigkeiten soll deshalb Gewähr bestehen, dass auch raumrelevantes Recht ausserhalb des Planungsrechtes i.e.S. den Anforderungen der Raumplanung entspricht(31).

27) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 149 f;
sh. vorn, Zif. 222, a.E. und dortige Anm.
28) So das BG über die Raumplanung als Rahmengesetz für die Planung in den Kantonen (Art. 1, Abs. 1 RPG);
zum BE-Baurecht: Albisetti, ZbJV 110 (1974), S. 346 f
29) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 150 f
30) Vorschriften aus anderen Teilgebieten des Verwaltungsrechts (z.B. Steuerrecht, Gewässerschutzrecht, etc.), wie auch das dem Gebiet des Zivilrechts (Nachbarrecht); sh. Handwörterbuch, Halstenberg, Sp. 2512; Lendi, a.a.O., S. 150
31) sh. RPG Art. 2 II; Lendi, a.a.O., S. 150/151

23. Planung als Staatsaufgabe aus rechtlicher Sicht

231. Die Dreiteilung der Staatsfunktionen und die Aufgabe der Planung

Das Prinzip der Gewaltenteilung, das als eine der Säulen des modernen Verfassungsstaates gilt, verlangt die organisatorische und personelle Scheidung der drei Staatsfunktionen der Gesetzgebung, des Gesetzesvollzugs und der Rechtsprechung (1). Wo ist nun die Planung hier einzuordnen? Aufgabe der Raumplanung ist ja die Beeinflussung räumlicher Entwicklungsvorgänge und die Lösung räumlicher Konflikte im Hinblick auf eine zweckmässige Raumordnung (2). Dies bedeutet, wie wir in anderem Zusammenhang schon verschiedentlich gesehen haben, dass Raumplanung gesetzgeberische, regierende und verwaltende, u.U. auch rechtsprechende Tätigkeiten in sich schliesst und als eine die einzelnen Staatsfunktionen überschreitende Aufgabe gilt. Hat aber Planung eine solch tiefgreifende Veränderung der Staatsfunktionen zur Folge, dass die überkommene Dreiteilung der Staatsgewalt nicht ausreicht (3) und dass das Gewaltenteilungsprinzip in Frage gestellt ist? Wohl kaum, denn gerade die mit der Teilungslehre nicht vereinbare Verwischung von technischer Vorbereitung und politischer Entscheidung, namentlich im Gesetzgebungsverfahren, wird als Uebel empfunden und führt zu politischer Misstimmung (4). Diese Erscheinung ist auch bei der staatlichen Planung zu beobachten (5). Es ist notwendig, dass die hoheitliche Planung in das gewaltenteilige System der Staatsfunktionen eingegliedert wird. Der Aufgabe der Raumplanung ist dies nämlich in keiner Weise abträglich. Im Planungsverfahren können technische Vorbereitung und politischer Entscheid als notwendigerweise verschiedene Prozesse auseinandergehalten werden (6).

1) sh. Imboden, Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, in "Staat und Recht", S. 111/112; derselbe, Gesetz, S. 8
2) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1478; vgl. vorn, Zif. 115
3) Diese Ansicht vertritt u.a. Lendi, a.a.O., S. 130 f; vgl. auch Forsthoff, Lehrbuch, S. 303
4) sh. Imboden, Malaise, S. 293 (in Staat u. Recht)
5) z.B. die politische Auseinandersetzung um das Zürcher Expresstrassen-"Y", die Führung der N2 am Sempachersee, etc.
6) sh. Imboden, Gewaltentrennung, a.a.O., S. 122 ff

232. Planung als gestaltende Staatstätigkeit

Die Problematik kann hier nur angeschnitten werden. Die Darstellung der Bedeutung und der Aufgaben einer planenden Verwaltung im allgemeinen wäre Gegenstand staats- und gesellschaftspolitischer Untersuchungen(7).

"Der Staat wird vom vornehmlich auf die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung gerichteten Ordnungsstaat, über den durch Sozialhilfe und Daseinsvorsorge Ausgleich und Korrekturen gesellschaftlicher Ungleichgewichte bewirkenden Leistungsstaat zum durch Planung gesellschaftspolitisch aktiv Reformen durchführenden Gestaltungsstaat."(8). Dies bringt auch eine Aenderung von hergebrachten Staatsformen und Instituten des Verwaltungsrechtes mit sich(9). Allerdings werden die Ordnungs- und Leistungsfunktion des Staates durch die gestaltende, d.h. planende Verwaltung nicht verdrängt. Anderseits verhält es sich aber auch nicht so, dass die Raumplanung, als ein Teilgebiet planender Staatstätigkeit, gemäss dem Grundtypus ein bloss ordnungspolitischer Vorgang ist(10). Auch die raumbezogene Planung verlangt vom Staat ein gestaltendes, d.h. ein aktives, dynamisches Tätigwerden(11). Dies führt uns zu rechtlichen Ueberlegungen: Der Gesetzgeber hat der planenden Verwaltung einen Rahmen zu setzen, innerhalb dem eine gestaltende Tätigkeit möglich bleibt. Es wurde bereits erwähnt, dass die Planungsgesetze als Rahmenerlasse zu verstehen sind(12). Die durch den Gesetzgeber anzustrebende flexible Regelung, die der Möglichkeit eines raschen Wandels planerischer Grundsätze Rechnung trägt(13), steht notwendigerweise mit dem Postulat der Rechtssicherheit in einem Widerspruch(14). Diesem Mangel kann zum Teil abgeholfen werden, indem die materiellen Grundsätze für die Planung auf dem Wege der Gesetzgebung näher konkretisiert werden sollen(15).

7) vgl. auch Weichmann, H., in Planung III (Kaiser), S. 44 f
8) nach Steiger, S. 389
9) sh. Köttgen, Planung III (Kaiser), S. 15;
Gygi, W+R 16 (1964), S. 284 und 286 (mit Anmerkungen)
10) so bei Schürmann, Raumordnung als staatl. Aufgabe, S. 481
11) Bsp. bei Köttgen, a.a.O., S. 15 ff;
vgl. auch oben, Zif. 123 a.E.
12) sh. oben, Zif. 223
13) sh. oben, Zif. 222 a.E.
14) sh. Steiger, S. 405
15) i.S. von RPG Art. 21

24. Planung im Rechtsstaat

241. Die Raumplanung im Spannungsverhältnis zu tragenden Prinzipien der rechtsstaatlichen Ordnung

Davon, dass die räumliche wie jede andere staatliche Planung nicht einfach einer der drei Staatsfunktionen gemäss dem herkömmlichen Gewaltenteilungsprinzip zugewiesen werden kann, wurde bereits oben gesprochen(1). Ein weiteres und bedeutendes Spannungsverhältnis besteht zwischen staatlicher Planung und den verfassungsmässigen Freiheitsrechten, ganz besonders hinsichtlich Raumplanung und Eigentumsgarantie(2). Es ist nun aber nicht so, dass einseitig nur eine Planung stets mit einer Einschränkung von Freiheits- und Grundrechten verbunden wäre.

242. Planung und Freiheit

Mit der Aufnahme von Art. 22 quater in die schweizerische Bundesverfassung wurde die Raumplanung zu einer Aufgabe von Bund und Kantonen erklärt. Der Raumplanungsartikel geniesst nun aber keine Vorrangstellung vor anderen Verfassungsbestimmungen(3). Es kommt nicht zu einer Aenderung unserer Rechtsordnung. Die Raumplanung hat die verfassungsmässigen Rechte zu berücksichtigen (z.B. die Handels- u. Gewerbefreiheit, die Niederlassungsfreiheit, etc., insbesondere auch die Eigentumsgarantie). Die Beachtung der verfassungsrechtlichen Grundsätze und des foederalistischen Staatsaufbaus gelten als Randbedingungen jeder Raumordnung und Raumplanung(4).

Raumplanung verlangt insofern eine Neubesinnung auf unsere freiheitlich-rechtsstaatliche Ordnung, als der gestaltende, planende Staat den Schutz der Gesellschaft bezweckt, während die herkömmlichen Freiheitsrechte des liberalen Rechts-

1) sh. Zif. 231
2) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 123 f; vgl. ferner den systematischen Zusammenhang zwischen Art. 22ter und 22quater der BV; sh. unten, Zif. 243
3) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 16 f
4) sh. Hofstetter, Zbl. 65 (1964), S. 313; sh. Anhang zum Hauptbericht Raumplanung CH, S. 34 f (dort im Zusammenhang mit organisatorischen Problemen)

staates den Schutz des Individuums gegen den Staat (gegen den Ordnungsstaat) garantieren sollen(5). Unfreiheit droht aber heute - gerade wenn man die mannigfaltigen und oft kollidierenden Interessen an unserem Grund und Boden betrachtet - nicht allein, ja gar zu einem geringen Teil, von Seiten staatlicher Eingriffe her. Schlimmer ist es für den Einzelnen, der planlosen Entwicklung, einer trendorientierten Ordnung ausgeliefert zu sein, welche durch eine nicht mehr genügende und verzerrte Auseinandersetzung der verschiedenen Kräfte und Interessen im freien Marktgeschehen (gerade auf dem Immobilienmarkt) entsteht(6).

Die Ansprüche und Aufgaben an den Staat sind gewaltig gestiegen. "Wenn die staatlichen Aufgaben weiter wachsen, aber die öffentlichen Mittel sich beträchtlich verknappen, wenn mehr Raum für Wirtschaft und Verkehr, für Wohnungen, Bildungsstätten und Erholungsflächen benötigt, aber der zur Verfügung stehende Raum immer knapper und teurer wird, dann erhält die Planung eine entscheidende Bedeutung."(7). Die Schaffung einer Raumplanung ist als Teil zur Verwirklichung des sozialen Rechtsstaates zu sehen. Es geht nicht zuletzt darum, "... das Funktionieren der privaten Eigentumsordnung im Zeichen vermehrter Bodenverknappung und intensiver Bodennutzung sicherzustellen."(8).

243. Planung und Eigentumsgarantie

Das Privateigentum galt auch vor der Aufnahme von Art. 22ter in die BV als verfassungsmässig geschützt(9). Obwohl die meisten Kantonsverfassungen die Eigentumsgarantie kannten, hat sie die bundesgerichtliche Rechtsprechung als ungeschriebenes Grundrecht des Bundes anerkannt(10). Die Lehre und Rechtsprechung sieht in der Eigentumsgarantie ein Zweifaches: einerseits den Schutz des Eigentums als Rechtsinstitut und Bestandteil unserer Wertordnung (Institutsgarantie), andererseits den Schutz von Rechtspositionen des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen dem Eigentum gegenüber (Bestandesgarantie)(11). Durch die Anerkennung der

5) sh. Estermann, PLAN 22 (1965), S. 198; ähnlich: Schaumann, a.a.O., S. 97; sh. auch Steiger, S. 413 f
6) sh. Botsch. BR zu BV 22ter/quater, S. 134; Gygi, Region, S. 141
7) nach Weichmann, a.a.O., S. 44;
8) nach Hug, Festschrift Expo 64, S. 248; vgl. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 1 (Einleitung)
9) statt vieler: Fleiner/Giacometti, S. 285 f
10) Aubert, Traité de droit const., Bd. 2, S. 757 f (Nr. 2170)
11) sh. Gygi, MBVR 55 (1957), S. 258; Saladin, S. 122 ff

Zulässigkeit von Enteignungen unter bestimmten Voraussetzungen wird nun die Bestandesgarantie bedeutend relativiert und erschöpft sich schliesslich nach verbreiteter Meinung in einer blossen Wertgarantie(12).

Die Raumplanung, welche zur Verwirklichung der anzustrebenden räumlichen Ordnung öffentlichrechtliche Beschränkungen der Nutzungsfreiheit der Grundeigentümer mit sich bringt, verlangt vor allem eine nähere Betrachtung der Wert- bzw. Bestandesgarantie. Die Institutsgarantie bindet demgegenüber vorwiegend den Gesetzgeber(13). Aus der Sicht des Raumplanungsrechtes bedeutet dies, dass planbedingte Eigentumsbeschränkungen vom Gesetz nicht in beliebigem Umfang vorgesehen werden können. Das Rechtsinstitut des Privateigentums darf nicht ausgehöhlt werden. Insofern kann auch von einer Garantie des Wesensgehalts des Eigentumsinstituts gesprochen werden(14).

Die Zulässigkeit öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen ist nach der Rechtsprechung an drei Grundvoraussetzungen geknüpft: es wird eine gesetzliche Grundlage(15), ein öffentliches Interesse(16) und, sofern der Eingriff einer Enteignung gleichkommt, eine staatliche Entschädigung verlangt(17). Unter den genannten Voraussetzungen gelten daher Eingriffe ins Eigentum als mit der Eigentumsgarantie vereinbar. Demnach decken sich der formale Begriff des Eigentums aus dem Privatrecht und derjenige des Verfassungsrechts im Umfange nicht. Eigentum als abstrakter Begriff bedeutet die totale unmittelbare Sachherrschaft(18). "Dem Begriff des Eigentums können die Beschränkungen des Eigentums nicht immanent sein, sonst wäre ein unbeschränktes

12) m.E. zu weit gehend: Meyer, L., ZbJV 108 (1972), S. 190; Aubert/Jagmetti, S. 183 (Nr. 141); ferner Gygi W+R 16 (1964), S. 276 (mit Hinweisen auf die Problematik der Verwandlung des Eigentumsschutzes in einen blossen Entschädigungsanspruch); sh. auch Jost, Zbl. 51 (1950), S. 3

13) sh. Saladin, S. 123; bei Eigentumsbeschränkungen durch Pläne, selbst wenn diese als Rechtssätze bzw. als Normengefüge zu verstehen sind, steht nicht die Institutsgarantie im Vordergrund; BGE 96 I 126

14) sh. Gygi MBVR 55 (1957), S. 258 f; da sich die Problematik der Institutsgarantie v.a. de lege ferenda zeigt, erübrigt sich hier eine nähere Betrachtung.

15) vgl. dazu vorn, Zif. 221

16) vgl. vorn, Zif. 152

17) dazu Saladin, S. 145 ff: Meyer, L., a.a.O., S. 190 ff; ferner Zbl. 65 (1964), S. 161; BGE 89 I 384, 93 I 340, 95 I 553 E. 3, (jeweils mit weiteren Verweisungen).

18) sh. Meier-Hayoz, Berner Kommentar zum ZGB, Sachenrecht, syst. Teil, N. 184; sh. Liver, Zürcher Kommentar zum ZGB, N 84 zur Einleitung zu den Dienstbarkeiten und Grundlasten, Grunddienstbarkeiten (ZGB 730-744)

Eigentum nicht Eigentum, was ein Widerspruch in sich selbst ist..."(19). Es ist demnach die konkrete Eigentumsordnung, welche die Rechtsmacht, die Rechtsposition des Eigentümers abgrenzt bzw. einschränkt. Mit anderen Worten: das Eigentum ist gewährleistet im Rahmen der jeweiligen objektiven Rechtsordnung(20). Die Dreikriterientheorie für die Zulässigkeit der öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen gemäss der konstanten Rechtsprechung des Bundesgerichtes hat nun auch Eingang in die BV (Art. 22ter, Abs. 2/3) gefunden und ist damit als Teil der Rechtsordnung, d.h. der konkreten Eigentumsordnung, zu verstehen(21).

Wenn Eigentumsbeschränkungen - neben den übrigen Voraussetzungen - aus Gründen des öffentlichen Interesses als zulässig erscheinen, so bedeutet dies, dass alles Eigentum mit einer gewissen Sozialpflichtigkeit verbunden ist(22). Wo aber ist die Grenze zwischen den entschädigungslosen - weil durch die Sozialbindung des Eigentums gerechtfertigten - Eigentumsbeschränkungen bzw. inhaltsumschreibenden Eigentumsbindungen(23) und den enteignungsähnlichen Eingriffen zu ziehen? Aus einer anfänglich noch wenig einheitlichen Rechtsprechung entwickelte sich in der bundesgerichtlichen Praxis schliesslich ein Begriff der materiellen Enteignung, der nun in das Raumplanungsgesetz (Art. 48) übernommen wurde(24).

244. Zum Verhältnis zwischen Planung und Rechtsgleichheit

Ein Spannungsverhältnis besteht zweifellos zwischen einem verbindlichen Raumplan, welcher als linear-geometrische Vorschrift seiner eigenen Gesetzmässigkeit - der Ausrichtung

19) nach Liver, a.a.O., N 83; ferner sh. Meier-Hayoz, a.a.O., N. 186
20) sh. ZGB Art. 641 und Meier-Hayoz, a.a.O., N 21 dazu; ferner Meyer, L., S. 189 (mit Hinweisen auf BGE 96 I 126 u. 558); sh. auch Aubert/Jagmetti, S. 178, Nr. 127
21) vgl. auch ZGB Art. 702, Haab, Zürcher Komm. zum ZGB, Sachenrecht N1 zu Art. 702; Botsch. BR zu BV 22ter/quater, S. 146
22) sh. Saladin, S. 190; Gygi, W+R 16 (1964), S. 280 ff
23) sh. Suter, S. 39
24) Diese Reglung des Art. 48 RPG ist systematisch nicht unbestritten: vgl. Zimmerli, Zbl 75 (1974), S. 140 ff; Saladin, S. 179 ff; Meyer, L., a.a.O., S. 200 ff; insbes. auch Baschung, Die Ordnung und Nutzung von Grund und Boden im Lichte der Grundsätze über die materielle Enteignung, Zbl. 75 (1974), S. 159 ff

auf das Planungsziel, der sogenannten planerischen Folgerichtigkeit - unterliegt(25), und dem rechtsstaatlichen Postulat nach formaler Gleichbehandlung. Hierbei handelt es sich um eine Problematik der Planfestsetzung.

Das Gleichheitsgebot gilt im Rechtsstaat sowohl für die Gesetzgebung wie auch für die Rechtsanwendung. Diesem Gleichheitsprinzip kommt bei der Planfestsetzung geringere Bedeutung zu. Ein Plan ergeht aufgrund bestimmter Kompetenznormen und materieller Grundsätze, d.h. Zielumschreibungen, und stellt keinen Vollzug von Rechtssätzen mit festem normativen Gehalt dar(26). Die Zuteilungen eines Zonenplans oder die linearen Abgrenzungen eines Baulinienplans sind auf das Planungsziel ausgerichtet und führen damit zu ungleichen Auswirkungen für die betroffenen Parzellen. Der unmittelbar verbindliche Raumplan trifft mit seinen einzelnen Festsetzungen die Parzelleneigentümer unterschiedlich und verfügungsähnlich(27). Der Planer sieht eben sein Gebiet nicht als einen eigentumsmässig differenzierten Raum. "Die plangebundenen Eigentumsbeschränkungen sind nicht auf Masse und Gegebenheiten abgestützt, die konkreten Eigentumseinheiten inhärent sind."(28). Die einzelne Parzelle wird in Abhängigkeit ihrer räumlichen Lage(29) im Verhältnis zu anderen Parzellen von einem Plan ungleich betroffen. Da es weitgehend im Ermessen des Planungsträgers liegt, wie weit bei der Planfestsetzung als einem politischen Entscheid den Gesichtspunkten der Planer gefolgt werden soll, und da sich auch die Planung an die verfassungsmässige Grundordnung halten muss(30), kann nicht gesagt werden, die planerische Folgerichtigkeit trete an die Stelle des Gleichheitsgebotes. Dem Grundsatz der Rechtsgleichheit kommt aber beim Plan zweifellos eine abgeschwächte Wirkung zu. "Wo immer möglich sind.... die Grundeigen-

25) vgl. Huber, H., Bauplanungsrecht, BTJP 1968, S. 71 (mit Hinweis auf die bundesdeutsche Rechtsprechung).
26) sh. Suter, S. 30; sh. Kuttler, Gedenkschrift Imboden, S. 212
27) obwohl es sich nicht um einen individuell-konkreten Verwaltungsakt in Anwendung einer generell-abstrakten Norm handelt, sh. Kuttler, a.a.O., S. 212; ferner hinten, Zif. 61
28) sh. Imboden, Plan, S. 119
29) sh. Imboden, a.a.O., S. 118
30) sh. Zaugg, N 6 zu Art. 21; vgl. vorn, Zif. 242, S. 37

tümer bei vergleichbaren Verhältnissen auch gleich zu behandeln und dürfen nur dann rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, wenn ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist." (31).

31) nach Suter, S. 30; sh. dort auch Hinweise auf Literatur und Rechtsprechung;
ferner vgl. BGE 99 Ia 715

3. Pläne als Mittel der Raumplanung

31. Die verschiedenen Planungsmittel

311. Vorbemerkung

Um die Frage nach den möglichen bzw. notwendigen Mitteln einer planenden Verwaltung zu klären, greifen wir zunächst auf den Begriff der räumlichen Planung zurück. Raumplanung in einem weiteren Sinn geht darauf hinaus, mit allen im Rahmen der verfassungsmässigen Ordnung und der anzustrebenden Wohlfahrt zur Verfügung stehenden Mitteln eine bestimmte räumliche Ordnung zu verwirklichen(1). Zur Planung in einem weitesten Sinn gehören nun auch die Vorarbeiten wissenschaftlicher Art und die Entscheide, welche zur Festlegung des Planungsziels (d.h. der Raumordnung) führen. Es lässt sich somit eine grobe Einteilung von Mitteln der Raumplanung vornehmen:

a) Mittel, die eingesetzt werden, um im Rahmen von wissenschaftlichen Untersuchungen über den Ist-Zustand zu Leitbildern und materiellen Grundsätzen für eine Raumplanung zu gelangen;

b) Mittel, die der Vorbereitung und Steuerung raumrelevanter Massnahmen und Entscheidungen im Hinblick auf das anzustrebende Ziel dienen. Dies sind die eigentlichen Planungsmittel;

c) Mittel, die der tatsächlichen Verwirklichung der auf die Raumordnung ausgerichteten Planung dienen (Durchführungsmassnahmen)(2).

Im folgenden sollen die zweite und dritte Gruppe (lit. b und c) von Planungsmitteln, die rechtlich relevanten und eigentlichen Planungsinstrumente, näher betrachtet werden. Der Begriff Planungsmittel soll denn auch in dem Sinne weiter verwendet werden.

312. Planungsmittel einer durchgehenden und den gesamten Raum erfassenden Planung

Eine den ganzen Raum umfassende und alle raumrelevanten Massnahmen berücksichtigende Planung auf verschiedenen räumlichen Stufen bedingt eine ausgebaute Koordination(3). Die

1) sh. Zif. 112, a.E.
2) Das RPG rechnet nach der Systematik auch die verbindlichen Nutzungspläne hiezu. Vgl. den Titel zu Art. 25 ff des Gesetzes. Vgl. aber Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 105; ferner Zif. 122, lit. d, hievor
3) sh. Zif. 14 hievor

notwendige Vergleichbarkeit der Planungen der verschiedenen Träger auf gleicher Stufe (horizontale Koordination) fordert eine Vereinheitlichung des rechtlichen Instrumentariums(4). Nur so kann eine gegenseitige Abstimmung erreicht werden. Schliesslich ergibt sich aus der Notwendigkeit, die verschiedenen raumrelevanten Massnahmen und Entscheidungen mit den Zielen der Raumplanung abzustimmen (sachliche Koordination), dass wir auch indirekte Planungsmittel kennen(5). Es gehören dazu namentlich steuerpolitische Massnahmen (so etwa die Besteuerung der Grundstücke und Grundstücksgewinne)(6), der Erwerb von Grundeigentum durch die öffentliche Hand(7), und verschiedene wirtschaftspolitische Massnahmen, sofern damit in irgendeiner Weise räumliche Auswirkungen verbunden sind. Die Arten der raumbezogenen Pläne sowie die sogenannten Durchführungsmassnahmen sind dagegen als direkte Planungsmittel zu bezeichnen(8). Im Sinne eines indirekten Planungsmittels kann auch ein Gesetz bzw. eine einzelne Verhaltensnorm zum rechtlichen Instrumentarium der Raumplanung gehören(9).

313. Anhang: Mittel der Plansicherung

Es ist in diesem Zusammenhang doch von einiger Bedeutung, kurz auf die Mittel hinzuweisen, die gewissermassen vorsorglich alle Entscheide und Handlungen nicht zulassen, die einer im Entstehen begriffenen Planung zuwiderlaufen.

4) sh. RPG Art. 5-19 und Art. 25-30
5) vgl. Suter, S. 19 f
6) vgl. z.B. das Dekret des Grossen Rates des Kantons Bern betreffend die Hauptrevision der amtl. Werte der Grundstücke und Wasserkräfte vom 13.2.1973; Meier, B., Landesplanung und Steuerrecht, Zbl. 69 (1968), S. 33 ff und Brack, J., Aménagement du territoire et droit fiscal, Zbl. 68 (1967), S. 476 ff
7) sh. Schaumann, Recht und Landesplanung, S. 101
8) sh. Suter, S. 17 ff
9) sh. Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 112; zur Unterscheidung, ob ein Erlass ein Grundsatzgesetz i.S. eines Planungsgesetzes oder ein Planungsmittel darstellt, sh. auch Jagmetti, a.a.O., S. 111 und derselbe, zürcher. Planungsrecht, S. 7

Solche Sicherungsmassnahmen sind oft unumgänglich, sollen nicht die Absichten der kommenden Planung im letzten Moment vor ihrem Inkrafttreten noch zunichte gemacht werden(10). Wir kennen deshalb in diesem Sinn provisorische Bausperren, Projektierungszonen(11), etc. Für das bernische Recht ist insbesondere auf die Einsprachemöglichkeit im Baubewilligungsverfahren hinzuweisen (Art. 56 BauG).

10) sh. Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 123 (sh. das dort erwähnte Beispiel)
11) sh. dazu den BB über dringl. Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung vom 17.3.1972 u. die kantonalen Vollziehungsverordnungen dazu (z.B. Kanton Bern: Art. 7/9 der Verordnung vom 24.5.1972); sh. NSG Art. 14 ff (Marginale)

32. Der Raumplan, Begriff und Bedeutung

321. Zum Begriff des Planes im allgemeinen

Die Ergebnisse der vorbereitenden Planung werden zunächst in Konzepten, Leitbildern und materiellen Grundsätzen formuliert, darauf in Plänen konkretisiert, die darstellen, wie und allenfalls mit welchen weiteren hoheitlichen Mitteln das Planungsziel erreicht werden soll (1).

Was ist nun in unserem Zusammenhang überhaupt als Plan zu verstehen? Das Wort "Plan" ist ja im Hinblick auf Entstehung, Entwicklung und Gebrauch kein juristischer Begriff, sondern gehört zur Umgangssprache des Alltags genauso wie zur Nomenklatur verschiedener Fachdisziplinen (2). Der Plan ist mit Obermayer (3) so zu charakterisieren, dass mit ihm die Gestaltung oder Steuerung einer bestimmten Ordnung mittels einer Reihe verschiedener Massnahmen bezweckt wird, die miteinander eng verknüpft sind, im Sinne einer gegenseitigen Abhängigkeit oder Ergänzung (4). Es würde zuweit führen, hier mit einer Aufzählung der verschiedenen Planarten zu beginnen (5).

322. Begriff des Raumplanes

Die Besonderheit des gebietsbezogenen Planes liegt zunächst in der Art der Darstellung, in der Ausdrucksform. Die verschiedenen Raumpläne haben eines gemeinsam, nämlich "... dass sie nach einem bestimmten Verkleinerungsmasstab in grundrissmässiger Darstellung mit Hilfe von Zeichnungen, Farbgebung und Beschriftung einen bestimmten Teil des Raumes und darin befindliche natürliche und künstliche Objekte wiedergeben. Abgebildet werden dabei überwiegend nicht gegenwärtige, sondern künftige Verhältnisse." (6). Von der linear-

1) Diese dienen der Konkretisierung und Festlegung der erstrebenswerten Raumordnung; sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 30 f; sh. Suter, S. 17
2) so Obermayer, S. 144; vgl. auch Ernst, DVBl 1960, S. 345 (2. Sp.); Ule, Diskussionsvotum in VVDStRL Heft 18, S. 185 f
3) a.a.O., S. 145 ff
4) sh. auch Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 101
5) Beispielhafte Aufzählungen etwa bei Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 124 ff
6) nach Suter, S. 21; vgl. Imboden, Plan, S. 115 f; Huber, Bauplanungsrecht, S. 71

geometrischen, kartenmässigen Ausdrucksform her ist der Raumplan stets etwas Konkretes(7). Raumpläne sind "... Dokumente, die für ein genau bezeichnetes Gebiet angeben, welche Quantität, Qualität und Lage physischer Elemente zulässig sind (Restriktionen) oder verwirklicht werden sollen (Aktionen)."(8).

Nicht das besondere Ausdrucksmittel, sondern der Inhalt des Raumplanes, welcher rechtliche Folgen im Zusammenhang mit der räumlichen Entwicklung des Bezugsgebietes enthält, bringt erhebliche Schwierigkeiten bezüglich der Einordnung des Planes in die Formentypik des Verwaltungsrechtes mit sich(9).

Zu den Raumplänen oder raumbedeutsamen Plänen im engeren Sinn, welche in kartenmässiger Darstellungsform Gebietsteile und räumliche Ordnungen wiedergeben und primär einem raumplanerischen Zweck dienen, kommen noch weitere raumbedeutsame Pläne hinzu. Es sind dies alle diejenigen Pläne, welche für die Raumordnung relevant sind, d.h. welche der Vorbereitung und der Durchführung von auf das Planungsziel ausgerichteten Massnahmen dienen(10).

323. Die Bedeutung des Raumplanes

Für die Darstellung räumlicher Situationen und Konflikte sowie künftiger anzustrebender Verhältnisse im Raume - im Sinne einer Konkretisierung allgemeiner Planungsgrundsätze - eignet sich der Plan vorzüglich, sodass dieser als Hauptinstrument der Raumplanung bezeichnet werden muss(11). Die überragende Bedeutung des Planes im Vergleich zu anderen Planungsmitteln lässt sich auch aus dem System der neueren Planungsgesetzgebung der Kantone und des Raumplanungsgesetzes des Bundes erkennen(12). Im Ablauf der räumlichen Planung bildet die Planfestsetzung - bei vorhandener gesetzlicher Grundlage - eine notwendige Voraussetzung für das weitere Vorgehen.

7) sh. Lendi, a.a.O., S. 138
8) nach Maurer, Richtpläne, S. 80
9) sh. Huber, a.a.O., S. 71; Imboden, a.a.O., S. 117 ff; Suter, S. 21; Oldiges, S. 47; Gygi, W+R 16 (1964), S. 284 ff; sh. unten Zif. 61
10) vgl. Lendi, a.a.O., S. 106 ff; z.B. das generelle Kanalisationsprojekt. Die räumliche Bedeutung kann durchaus ein Nebenzweck des betreffenden Planes sein; im übrigen ist hier nicht notwendigerweise eine linear-geometrische Darstellung verlangt (Lendi, ebendort, S.110)
11) sh. Lendi, a.a.O., S. 106; sh. Jagmetti, zürcher. Planungsrecht, S. 7; Suter S. 18
12) Beispielsweise in den neueren Planungsgesetzen der Kantone BE, LU, SO (Entwurf), AG und SG; Art. 5-19, 23 u. 25 ff RPG

Indessen ist aber nicht zu übersehen, dass der gebietsbezogene Plan mit Nachteilen behaftet ist. Die Bedeutung des Planes als Mittel der Raumplanung soll nicht überschätzt werden, da die planmässige, linear-geometrische Ausdrucksform auf die Lokalisierung und zweidimensionale Darstellung räumlicher Konflikte und Situationen ausgerichtet ist, jedoch deren Verhältnis zu gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Werten zu wenig aufzuzeigen vermag(13).

Der gebietsbezogene Plan ist wohl das klassische und primäre, aber nicht das einzige Mittel der Raumplanung.

13) sh. Lendi, a.a.O., S. 106

33. Verschiedene Arten raumbedeutsamer Pläne

331. Zu den Unterscheidungskriterien

Eine erste Möglichkeit zur Bildung verschiedener Gruppen von Plänen ist die Einteilung nach ihrem Gegenstand(1). Da wir hier jedoch allein die raumbedeutsamen Pläne, die sich alle unmittelbar oder mittelbar auf den Raum beziehen, klassieren wollen, gibt diese Art der Unterscheidung nicht viel her. Zwar könnte die Einteilung der Pläne nach dem Bezugsgebiet vorgenommen werden, doch es handelt sich dann eher um eine durch die verschiedenen Planungsstufen bedingte Verschiedenheit der Pläne. Ein ähnlicher Zusammenhang besteht zwischen der unterschiedlichen Genauigkeit der Pläne und den Stufen der Raumplanung. Auch die Unterscheidung nach der Art der Ausarbeitung bzw. nach der Ausdrucksform hilft uns für die Gliederung der raumbedeutsamen Pläne kaum(2). Bedeutsamer ist das Unterscheidungskriterium, das auf die Funktion des Planes abstellt. Es sei hier diesbezüglich auf die Ausführungen über die Arten der Raumplanung und ihre Auswirkungen verwiesen(3). Kommt den Nutzungsplänen vorwiegend Ordnungsfunktion zu, so stehen ihnen die Sachpläne gegenüber, bei denen die zeitgemässe Ausführung der geplanten Massnahmen im Vordergrund steht(4). Die Sachpläne unterscheiden sich von den übrigen gebietsbezogenen Plänen insbesondere durch die Betonung des Zeitmoments. Auch in einem anderen Zusammenhang dient uns der Zeitfaktor zur Unterscheidung verschiedener Planarten: Pläne, die den Ist-Zustand darstellen (Inventare, Bestandesaufnahmen, Eignungskarten, Bevölkerungskarten, etc.)(5) auf der einen Seite und Pläne, die sich auf einen bestimmten künftigen Zeitpunkt - auf ein lang- oder mittelfristiges Planungsziel - beziehen(6). Im weiteren können zwei

1) sh. Obermayer, a.a.O., S. 154
2) sh. Suter, S. 21; Obermayer, S. 151
3) sh. Zif. 12 hievor, insbesondere Zif. 123
4) sh. Oldiges, S. 49 f; Lendi, ZSR NF 97 I (1973), S. 117
5) vgl. ferner ORL-Schlussbericht, Bd. I, S. 54 ff
6) Planerisch gesprochen: bezogen auf Z1 bzw. Z2;
   sh. ORL-Schlussbericht, Bd. III, S. 18;
   Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 104;
   Lendi, a.a.O., S. 117;
   ferner vgl. Zif. 311 hievor

Gruppen von Plänen gebildet werden, je nachdem, ob es sich um solche der vorbereitenden Planungsphase handelt oder ob es Pläne sind, die der zweiten Phase, der Raumgestaltung, dienen. Sollte aber eine Bildung von Planarten aufgrund des Planungsablaufes vorgenommen werden, so wäre eine feinere Gliederung nötig. Die Einteilung räumlicher Pläne nach dem Inhalt ist deshalb problematisch, weil sich die möglichen Planinhalte kaum abschliessend bestimmen lassen. Diese sind durch die Aufgabe der jeweiligen Raumplanung nur in allgemeine Schranken gewiesen(7). Die inhaltliche und sachliche Unterscheidung von Plänen soll deshalb anhand eines konkreten Planungssystems betrachtet werden.

Grundlegende Bedeutung hat für uns indessen die Einteilung der raumbedeutsamen Pläne nach ihren rechtlichen Auswirkungen. Darauf ist im folgenden näher einzugehen.

332. Die Unterscheidung gebietsbezogener Pläne nach ihren rechtlichen Auswirkungen bzw. nach ihrer Verbindlichkeit

Um von der vorgestellten zur wirklichen Raumordnung zu kommen, "... bedarf es eines Tätigwerdens der politischen Organe, damit die Planungsakte nicht unverbindliche Ideen der Planfertiger bleiben."(8). Dies heisst nichts anderes, als dass notwendigerweise gewisse Pläne als rechtsverbindlich erklärt werden müssen(9), um die Verwirklichung der Raumordnung nötigenfalls zu erzwingen.

Unverbindlich sind diejenigen Pläne, welche ihrem Zweck nach weder die verschiedenen planenden Organe noch die Privaten binden sollen. Dabei ist unerheblich, ob solche Pläne ein förmliches Feststellungsverfahren durchlaufen oder nicht(10). In aller Regel haben die unverbindlichen Pläne informativen Charakter. Sie sind Beurteilungsgrundlagen und Entscheidungshilfen bei der Vorbereitung weiterer Planungsmassnahmen, bei der Ausarbeitung von Gesetzen sowie bei der Festsetzung von Planungszielen(11).

7) sh. Lendi, a.a.O., S. 116; vgl. Zif. 115 hievor
8) nach Suter, S. 17
9) sh. Obermayer, S. 153; ferner Pfeifer, in VVDStRL 18, Diskussionsvotum, S. 189 f
10) sh. dagegen Obermayer, S. 152, wo das Planfestsetzungsverfahren als Unterscheidungskriterium herangezogen wird.
11) sh. Lendi, ZSR 97 I (1973), S. 120; sh. Jagmetti, a.a.O., S. 104 f; Obermayer, S. 152

Die verbindlichen Pläne können nicht als eine Einheit gesehen werden. Wir unterscheiden die mittelbar verbindlichen Pläne oder Richtpläne(12), welche für die planenden Behörden aller Stufen, nicht aber für den Einzelnen verbindlich sind, von den unmittelbar verbindlichen Plänen, welche für jedermann unmittelbare Rechtswirkung entfalten. Es handelt sich hier nicht bloss um einen graduellen Unterschied, sondern die zwei genannten Arten stellen geradezu die beiden Grundtypen planerischer Instrumente dar(13). So sind sie einmal in ihrer Funktion verschieden: die mittelbar verbindlichen Pläne legen in grundsätzlicher Art fest, wie die Raumordnung zu verwirklichen ist, während die unmittelbar verbindlichen Pläne durch konkrete Vorschriften zur Verwirklichung des in den Richtplänen festgelegten Ziels beitragen(14). Es versteht sich, dass auch eine Differenzierung der genannten Planarten hinsichtlich der Genauigkeit festzustellen ist. Ebenso folgt aus der verschiedenartigen Funktion dieser Grundtypen von Plänen ein Unterschied hinsichtlich des Planungszeitraumes(15).

12) sh. Zif. 51 unten
13) vgl. RPG Art. 5 - 30; für das bernische Recht:
Zaugg, Einleitung N 11 (2. Abschn.) und
Albisetti, a.a.O., S. 349
14) vgl. Zaugg, N 11 zur Einleitung; vgl. RPG Art. 5
15) näheres bei Albisetti, a.a.O., S. 349/350, sowie
unten, Kap. B, Zif. 1; vgl. auch Botsch. BR zum RPG, S. 1487

34. Planergänzende Vorschriften

Der Plan, welcher in linear-geometrischer Art für sein Bezugsgebiet eine bestimmte Ordnung mittels Signaturen, Farbgebung und Beschriftung darstellt, ist nicht aussagekräftig, wenn nicht verbale Erläuterungen dazu die Bedeutung der Planzeichen definieren. Die Ergänzung eines Planes durch textliche Vorschriften ist daher unumgänglich(16).

Pläne, welche sich auf die erste Phase der Raumplanung beziehen, werden durch erläuternde Berichte ergänzt. Da die betreffenden Pläne stets unverbindlichen Charakter haben, sind auch die dazugehörigen textlichen Ergänzungen rechtlich kaum von Bedeutung.

Schwieriger wird die Einordnung der planergänzenden Unterlagen zu den mittelbar verbindlichen Plänen, zu den Richtplänen. Handelt es sich um Erläuterungen, die allein zum besseren Verständnis dem Plan beigefügt werden, oder sind es Rechtssätze, welche wie der Plan selber für die planenden Behörden verbindlich sind? Dieser Frage soll im Zusammenhang mit der Erörterung der Rechtsnatur der Richtpläne nachgegangen werden(17).

Einfacher verhält es sich wiederum mit den textlichen Vorschriften, welche die Nutzungspläne, die unmittelbar verbindlichen Pläne, ergänzen. Es kann kaum bestritten werden, dass es sich hier um generell-abstrakte Vorschriften i.S. von Rechtsnormen handelt (z.B. Baureglement, Zonenreglement, Sonderbauvorschriften(18), etc.). Allerdings ist zu beachten, dass diese rechtssatzmässigen Vorschriften in ihrer Anwendung vom Bestehen der jeweiligen Pläne abhängen und in der Regel auch im gleichen Verfahren festgesetzt werden müssen(19). In diesem Zusammenhang sei übrigens erneut auf die wechselseitige Beziehung zwischen Planung und Recht hingewiesen: das Zustandekommen eines Planes beruht auf rechtlichen Vorschriften (Kompetenznormen, Rahmenvorschriften); der Plan bedarf aber zu seinem Verständnis und zur Anwendbarkeit wiederum ergänzender normativer Bestimmungen.

16) sh. Suter, S. 33 (insbesondere auch Anm. 136 ebendort)
17) sh. unten, Zif. 644, a.E.
18) sh. Lendi, ZSR 97 I (1973), S. 111; Imboden, Plan, S. 124; sh. Siegenthaler, P., MBVR 60 (1962), S. 68 f; Suter, S. 68 und Zaugg, N 2 zu Art. 38 (S. 177 u.f.).
19) sh. auch bern. BauG Art. 13, Zif. 1; Zaugg N 4 zu Art. 13; Albisetti, S. 354; für den Kanton BL: Stieger, S. 9 ff

4. Die Bedeutung und Funktion von materiellen Planungsgrundsätzen und Leitbildern

41. Leitbilder(1)

411. Begriff und Inhalt der Leitbilder

"Leitbilder beschreiben künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände (räumliche Ordnungen), welche durch zweckmässiges Handeln und Verhalten (Raumordnungspolitik) erreicht werden können." Daraus folgt: "Jedes Leitbild muss in sich widerspruchsfrei und in den Grundzügen realisierbar sein; es muss ferner auf die räumlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen bezogen und an ihnen überprüfbar sein."(2). Leitbilder sind das Ergebnis von Untersuchungen und Arbeitsberichten über die möglichen, künftigen räumlichen Entwicklungen eines bestimmten Gebietes(3). Die Untersuchungen gehören ihrerseits der vorbereitenden, unverbindlichen Planung an. Auch die Leitbilder sind als Richtlinien, als Grundlagen für weitere Arbeiten zu sehen, "... die nicht in einem rechtlich geordneten Verfahren aufgestellt werden und niemanden binden."(4). Aus dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit eines Leitbildes ergibt sich die Notwendigkeit nach der Erarbeitung verschiedener Leitbildvarianten, ausgerichtet auf einzelne Gruppen von allgemeinen und besonderen Zielen(5).

Es ist ein politischer Entscheid, die Auswahl zwischen den verschiedenen Varianten von Leitbildern zu treffen. "Die praktische Verwendung der Leitbilder muss durch die zuständigen politischen Behörden bestimmt werden."(6).

1) Als allg. Literaturhinweis: Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, hrsg. vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ:
   Nr. 2 (Leitbilder der Schweiz, 1. Zwischenber.)
   Nr. 6 (a & b) (d.o., 2. Zwischenbericht)
   Nr.10 (a - d) (d.o., Schlussbericht, Bde I-III mit Plankassette)
   Nr.12 (d.o., Teilleitbild Staatspolitik)
   Nr.13 (Leitbilder der Schweiz, Kurzfassung)
2) nach Hauptbericht, Raumplanung CH, S. 30;
   sh. auch ORL-Schlussber., Bd. I, S. 3
3) sh. RPG Art. 20; Lendi, Umweltschutzrecht, S. 154
4) nach Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 104
5) sh. ORL-Schlussbericht, Bd. I, S. 3;
   ferner Botsch. BR zum RPG, S. 1514
6) nach Botsch. BR zum RPG, S. 1483; vgl. auch Hauptbericht Raumplanung CH, S. 71; Rosenstock, Mitbestimmung, S. 104

412. Aufgabe und Bedeutung der Leitbilder

Die verfassungsmässigen bzw. gesetzlich festgelegten Ziele einer Raumplanung wurden als eine sehr allgemein gehaltene Raumordnung bezeichnet(7). Das Planungsziel bedarf weiterer Konkretisierung in Form von Grundsätzen. "Um weitere materielle Grundsätze erlassen zu können, bedarf es Grundlagenmaterials, das die Auswirkungen solcher Grundsätze aufzeigt."(8). Dieses Grundlagenmaterial - die Analysen, Prognosen und Untersuchungen - werden vorerst in Teilleitbildern zusammengefasst und je nach Gruppen räumlicher Zielvorstellungen in Varianten landesplanerischer Leitbilder dargestellt. "Daraus ergibt sich eine Vielfalt von Möglichkeiten, die dazu dienen soll, dass man sich an verantwortlicher Stelle überlegt, welche Entwicklungsrichtungen wünschbar und welche zu vermeiden sind."(9). Leitbilder sind deshalb als Entscheidungshilfen bei der Vorbereitung von Planungen und bei der Gesetzgebung zu betrachten. In diesem Sinne sind denn auch die Leitbilder unverbindliche, vorbereitende Pläne(10). Mit der Auswahl einzelner Leitbilder als materielle Grundlagen für die Raumplanung soll die Formulierung von Grundsätzen im Sinne einer Verdeutlichung der anzustrebenden räumlichen Ordnung erleichtert werden(11).

Die praktische Verwendung der gesamtschweizerischen Leitbilder ist vielfältig. So dienen diese nicht nur dem Erlass materieller Planungsgrundsätze, sondern auch der Ausarbeitung einer langfristigen Raumordnungskonzeption und vor allem der Koordination von Raumplanungsaufgaben aller Art und aller Stufen(12). Die besten formellen Vorschriften zu einem koordinierten Vorgehen in der Raumplanung nützen wenig, wenn dazu eine materielle Grundlage fehlt.

7) sh. oben Zif. 113 (S. 5), hievor
8) nach Lendi, a.a.O., S. 154
9) nach ORL-Schlussbericht, Bd. I, S. 3
10) sh. Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 137; a.M.: Maurer, Richtpläne, S. 81 und Rosenstock, Fortbildung, S. 180 & 182; sh. ferner Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 104 f; Anhang zum Hauptbericht Raumplanung CH, S. 49; Botsch. BR zum RPG, S. 1515
11) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 72
12) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1483

413. Kantonale Leitbilder?

Das neue eidgenössische Planungsrecht kennt den Begriff des kantonalen Leitbildes nicht. In der Botschaft des Bundesrates zum Raumplanungsgesetz wird indessen festgehalten: "Bewusst wurde darauf verzichtet, das Erfordernis kantonaler Leitbilder im eigentlichen und umfassenden Sinne im Gesetz zu verankern. Die Aufstellung von Leitbildern ist damit für die Kantone fakultativ."(13). Die Bau- und Planungsgesetze der Kantone sehen von einer ausdrücklichen Regelung der Leitbilder ab. Es wird dort vielmehr darauf hingewiesen, dass die Planung in Kanton, Region und Gemeinde auf bestimmten wissenschaftlichen Grundlagen beruhen soll(14). Unterdessen sind auf kantonaler Ebene aber bereits Leitbilder entstanden oder es sind solche in Ausführung(15). Ein Bedürfnis nach materiellen Grundlagen bzw. nach kantonalen Leitbildern ist vorhanden. Ein gesamtschweizerisches Leitbild kann wohl den kantonalen Planungen und der interkantonalen Zusammenarbeit dienen, indem es in erster Linie die gesamtschweizerischen Zusammenhänge aufzeigt(16). Für spezifisch kantonale Zielsetzungen aber ist von kantonalen Grundlagen und Leitbildern auszugehen(17). Die Erstellung von kantonalen Gesamtplanungen, i.S. von Gesamtrichtplänen wie das RPG sie verlangt, ist ohne Abstützung auf die genannten kantonalen Planungsgrundlagen gar nicht durchführbar. Schliesslich können kantonale Leitbilder ihrerseits wieder "... als zusätzliches Kriterium zur Beurteilung der verschiedenen gesamtschweizerischen Konzeptvarianten verwendet werden."(18).

13) nach Botsch. BR zum RPG, S. 1507; ferner Rosenstock, Fortbildung, S. 179
14) so Kanton BE: BauV Art. 150 II; eine ausdrückliche Regelung sieht indes der Revisionsentwurf zum SO-BauG vor (§ 61 Abs. 1, lit. b)
15) Kt.SO: sh. Bericht und Antrag des RR über die Totalrevision des BauG's vom 17.5.1974, S. 9; BR Furgler in DRP 3/74, S. 31; zur Problematik kant. Leitbilder: ORL-Schriftenreihe, Nr. 12, Teilleitbild Staatspolitik, S. 160 f
16) Dies ist die eigentliche Aufgabe der Leitb. auf Landesebene, sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1483
17) sh. Rosenstock, Fortbildung, S. 182
18) nach ORL-Schlussbericht, Bd. I, S. 24 f

42. Materielle Planungsgrundsätze

421. Begriff

Allgemein sind die materiellen Grundsätze als Kriterien für die Ausarbeitung und Bewertung von Planungsmassnahmen zu definieren(19). So verstanden enthalten auch die als Rahmenerlasse zu bezeichnenden Planungsgesetze in ihren einzelnen Bestimmungen zahlreiche materielle Grundsätze. Im Hinblick auf das eidgenössische Planungsrecht ist auf den verfassungsmässigen Auftrag hinzuweisen. Der Bund hat auf dem Wege der Gesetzgebung - formelle wie materielle - Grundsätze für eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung aufzustellen(20). Das Bundesgesetz über die Raumplanung enthält allgemein gültige materielle Grundsätze, sowohl unter den Vorschriften über das Planungsinstrumentarium und -verfahren, wie auch unter den Durchführungsbestimmungen(21). Es sind vor allem zu nennen: die Trennung des Baugebiets vom nicht zu überbauenden Gebiet (Art. 6, Abs. 2 RPG), die Voraussetzungen zur Ausscheidung von Land als Siedlungsgebiet (Art. 15); im Rahmen der Durchführungsmassnahmen ferner die Baubewilligungspflicht (Art. 32) und die Erschliessung des Grundstücks als Voraussetzung zur Erteilung einer Baubewilligung (Art. 33, Abs. 1).

Bei den genannten, im RPG enthaltenen materiellen Planungsgrundsätzen hat es indessen nicht sein Bewenden. Nach Art. 21 RPG stellt der Bund auf dem Gesetzgebungsweg weitere materielle Grundsätze generell-abstrakter Art für die Raumplanung auf(22). Das RPG selbst enthält nur diejenigen materiellen Grundsätze, die mit dem Planungsinstrumentarium und -verfahren und mit der Durchführung der Planung in

19) sh. Maurer, Richtpläne, S. 81; über die Bedeutung der mat. Grundsätze für den Planer: vgl. derselbe, Methodik, S. 58 ff

20) sh. BV 22quater, Abs. 1; Lendi, Umweltschutzrecht, S. 149. - Da auch Planungsinstrumentarium und Planungsverfahren in den Dienst des mat. Planungsziels gestellt sind, ist ihnen ein allgemeiner materieller Gehalt nicht abzusprechen; sh. Kuttler, W+R 23 (1971), S. 86 ff

21) ausführlicher dazu: Kuttler, a.a.O., S. 88-90 und S. 91 f; Botsch. BR zum RPG, S. 1489

22) sh. Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 138. - "Das Gesetz spricht deshalb von 'weiteren' materiellen Grundsätzen, weil gewisse Bestimmungen materiellen Inhalts bereits in ihm enthalten sind." (Botsch. BR zum RPG, S. 1515).

einem unmittelbaren Zusammenhang stehen und allgemein, d.h. für jede Art räumlicher Entwicklung gelten können(23). Die weiteren und speziellen Grundsätze sollen aus den Ergebnissen der Untersuchungen (Leitbilder) abgeleitet werden. Hier finden wir das "Kernstück der raumplanerischen Tätigkeit des Bundes"(24). Zu einem wesentlichen Teil dient die Aufstellung weiterer Grundsätze auf dem Gesetzgebungswege dazu, "... im Sinne der dem Bunde speziell aufgetragenen Koordination aller raumrelevanten Massnahmen die im geltenden Recht bereits vorhandenen Grundsätze zusammenzufassen und damit eine massgebende Hilfe für die vorausschauende Berücksichtigung und richtige Gewichtung der verschiedenen Interessen zu leisten."(25). Als Planungsgrundsätze lassen sich verschiedene Bestimmungen des Bundesrechtes erkennen: auf Verfassungsebene z.B der Umweltschutzartikel, aus der Bundesgesetzgebung etwa der Grundsatz über die Erhaltung des Waldareals oder das weitgehende Verbot für Bauten ausserhalb des generellen Kanalisationsprojektes(26).

Soweit die materiellen Grundsätze aus einem ausgewählten Leitbild abgeleitet werden, versteht sich von selbst, dass auch jene zueinander widerspruchsfrei sein sollen(27). Werden aber auch Planungsgrundsätze der ausgedehnten Spezialgesetzgebung in ein Gesetz über die weiteren materiellen Grundsätze für die Raumplanung aufgenommen, so werden Widersprüche nicht ganz zu vermeiden sein. "Die Eigenart der Raumplanung, die von der Tatsache räumlicher Konflikte als Niederschlag von Zielkonflikten auszugehen hat, bringt es mit sich, dass es nicht möglich ist, ein widerspruchsfreies System von Grundsätzen aufzustellen. .... Der Planer kann nicht alle Grundsätze gleichzeitig auf die Wirklichkeit

23) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 154
24) so Hauptbericht Raumplanung CH, S. 73
25) nach Kuttler, a.a.O., S. 87 unten
26) BV Art. 24septies; sh. auch Kuttler, a.a.O., S. 88 und Hauptbericht Raumplanung CH, S. 77; Art. 31 FPG (BG betreffend die eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei, v. 11.10.1902); Art. 20 GschG (BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung, v. 8.10.1971); sh. auch Art. 27 der allg. GschV v. 19.6.1972 (mit Aenderungen vom 6.11.1974)
27) sh. ORL-Schlussbericht, Bd. I, S. 45 oben

übertragend anwenden, sondern muss an Hand der Grundsätze die sich stellenden Konflikte zu lösen versuchen. Der Grund der Problematik liegt darin, dass die räumlichen Auswirkungen der Grundsätze erst in der Anwendung sichtbar werden." (28). Die Aufnahme der weiteren materiellen Grundsätze in ein Spezialgesetz ist einmal darin begründet, dass heute, bei Erlass des RPG die genannten Grundsätze für die Raumplanung kaum genügend ausgearbeitet sind (29). Es sollen nun nicht weitere "Programmsätze" in das RPG aufgenommen werden (30). Sodann ist mit Aenderungen der leitbildmässigen Entwicklungsvorstellungen zu rechnen, womit Revisionen der weiteren und spezielleren materiellen Planungsgrundsätze unumgänglich und häufiger als beim Planungsinstrumentarium und bei anderen Bestimmungen des RPG sein werden.

422. Die Bedeutung der materiellen Grundsätze

Den materiellen Grundsätzen des Bundes kommt erhebliche Bedeutung zu, sowohl im Hinblick auf die Raumplanung in den Kantonen wie auch für die Sachplanungen des Bundes selbst. Die abstrakten Grundsätze, welche für die Kantone verbindlich sind, werden in der kantonalen Gesamtplanung konkretisiert, wobei den Kantonen ein gewisser Ermessensspielraum bei der Ausgestaltung ihrer Planungen offen bleiben wird(31). Neben sämtlichen materiellen Grundsätzen sind es auch die Sachplanungen des Bundes, welche die kantonale Planung prägen werden (32). Hier wie dort werden nationale Interessen, welche die Kantone berücksichtigen sollen, aufgezeigt (33). Auch bei der Genehmigung der kantonalen Gesamtrichtpläne durch den Bundesrat muss auf die gesetzlich festgelegten Planungsgrundsätze geachtet werden, wenn die Pläne mit dem Bundesrecht übereinstimmen sollen (34).

28) nach Lendi, Umweltschutzrecht, S. 156
29) Die Auswahl der Leitbilder und die damit verbundene Interessenabwägung brauchen Zeit; sh. Bsp. im ORL-Schlussber., Bd. I, S. 44 f; vgl. auch Hauptbericht Raumplanung CH, S. 74
30) sh. Kuttler, a.a.O., S. 97
31) sh. auch ORL-Schlussbericht, Bd. I, S. 45; sog. Randbedingung für die Kantone: Hauptbericht Raumplanung CH, S. 73; sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1515; vgl. auch Lendi, a.a.O., S. 155
32) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1489; dies ist für das geltende kant. Planungsrecht von erheblicher Bedeutung, sh. unten Kap. C, Zif. 7; ferner RPG Art. 21 II
33) sh. auch Maurer, Richtpläne, S. 84
34) sh. Art. 39 RPG; Botsch. BR zum RPG, S. 1523

Die künftige Gesetzgebung i.S. von Art. 21 RPG wird entsprechend der Bedeutung der materiellen Planungsgrundsätze auch über deren rechtlichen Wirkungen Auskunft geben. Als allgemeinverbindliche Verhaltensnormen dürften die materiellen Planungsgrundsätze allerdings kaum gelten, da sie sich für den Einzelnen erst in der Anwendung räumlich konkret auswirken(35).

35) sh. Lendi, a.a.O., S. 156;
vgl. auch ORL-Schlussber., Bd. I, S. 45

43. Leitlinien

Der Begriff stammt aus dem Entwurf zum RPG(36). Die Leitlinien des Bundesrates sind als Uebergangslösung gedacht für die Zeit vom Inkrafttreten des RPG bis zum Erlass der weiteren materiellen Grundsätze gemäss Art. 21 RPG auf dem Wege der Gesetzgebung. Es handelt sich demnach um Planungsgrundsätze provisorischer Natur(37). Lendi spricht diesen Leitlinien allerdings eine Verbindlichkeitswirkung für die Kantone ab, da der Erlass nicht auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung im Bunde erfolge(38). Provisorische Planungsgrundsätze dürften aber kaum sinnvoll sein, wenn sie für die Kantone im Hinblick auf die durch sie zu schaffende Raumplanung nicht verbindlich wirken. Der Erlass der Leitlinien durch den Bundesrat (Art. 69 RPG) scheint wenig glücklich. Vorzuziehen wäre m.E. ein Erlass in Form eines dringlichen Bundesbeschlusses.

36) RPG-E Art. 79, sh. dazu Botsch. BR zum RPG, S. 1555; heute: RPG Art. 69, wobei Abs. 2 des Entwurfes mit der Aufzählung von einzelnen Punkten für die Leitlinien gestrichen wurde.
37) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1533
38) sh. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 157

5. Begriff und Bedeutung des Richtplans im allgemeinen

51. Begriff des Richtplanes

511. Der Richtplan im weiteren und im engeren Sinn

Gesamtplan (1), Gesamtrichtplan (2), Regionalplan (3), Gebietsausscheidungsplan (4), sowie die deutschen Begriffe Raumordnungsplan und Flächennutzungsplan (5) können alle in bestimmter Hinsicht als Richtpläne verstanden werden. Nachdem der Begriff des Richtplanes bereits in das neue Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1970 Eingang gefunden hatte (6), treffen wir ihn nun im eidgenössischen Planungsrecht wieder. Die Einteilung der Raumpläne nach der Verbindlichkeitswirkung in Richt- und Nutzungspläne ist seit den Beratungen über das eidgenössische Raumplanungsgesetz als allgemein üblich zu betrachten (7). Die Abgrenzung dieser Planarten ist nun zu präzisieren.

Die Richtpläne sind im Unterschied zu den Nutzungsplänen nicht für den Einzelnen unmittelbar verbindlich (8). In diesem weiteren Sinne können alle Pläne, die nicht unmittelbar verbindlich wirken, als Richtpläne bezeichnet werden. Unklar erscheint hier, wo die Grenze zwischen den vorbereitenden Plänen und den Richtplänen zu ziehen ist.

Abzulehnen, weil nach dem Stand der heutigen Gesetzgebung nicht mehr zutreffend, ist die nachfolgende von Jagmetti vertretene Ansicht: "Richtpläne sind die in einem rechtlich geordneten Verfahren getroffenen Anordnungen, die lenkend wirken, ohne Behörden und Private zu binden." (9). So verstanden wären u.U. auch die ausgewählten Leitbilder als Richtpläne zu betrachten.

1) SG-BauG Art. 42; AG-BauG § 121; ferner Maurer, Richtpläne, S. 80 ff
2) SO-BauG-E § 62; vor allem aber RPG Art. 5 ff
3) AG-BauG § 125; SG-BauG Art. 38
4) BL-BauG §§ 4, 9; sh. Stieger, S. 6 und 51 ff (dort ist zu erkennen, dass der Gebietsausscheidungsplan nutzungsbeschränkend, d.h. unmittelbar verbindlich wirkt)
5) sh. Friauf, S. 384 ff u. S. 446 ff
6) Art. 70/86 ff/92 BE-BauG; Albisetti, S. 349
7) dazu insbesondere: Botsch. BR zum RPG, S. 1487 f und auch Maurer, Richtpläne, S. 82 f; Hauptbericht Raumplanung CH, S. 32
8) sh. Zif. 332 hievor: Jagmetti, Region, S. 469
9) nach Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 105 oben; vgl. derselbe in PLAN 19 (1962), S. 195 ff; vgl. aber anderseits ebenfalls Jagmetti, Region, S. 489 f, wo gerade ein Richtplan i.e.S. und ein Richtplan i.w.S. unterschieden wird. Vgl. auch BE-BauG Art. 92 II

Es verhält sich nun im Gegenteil so, dass es eben gerade ein Wesensmerkmal der Richtpläne nach dem RPG ist, dass ihnen mittelbar verbindliche Wirkung(10) zukommt: "Die Gesamtrichtpläne sind verbindlich für die Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden, die öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privaten Organisationen, die mit Aufgaben der Raumplanung betraut sind." (Art. 8 I RPG). Der Begriff des Richtplanes in einem engeren Sinn ist gleichbedeutend mit dem des mittelbar verbindlichen Planes.

Es stellt sich hier aber sogleich die Frage, ob die Sachpläne des Bundes und der Kantone ebenfalls als mittelbar verbindlich und damit als Richtpläne gelten. Die Sachpläne des Bundes (Art. 23 RPG) bilden zusammen mit den materiellen Grundsätzen, wie wir oben gesehen haben(11), eine der Grundlagen für die kantonale Gesamtplanung. Die Sachplanung des Bundes hat für die Kantone demnach wohl verbindliche Wirkung(12). Für den Bund selber aber bedeutet sie zeitlich koordinierende Ausbauplanung(13). Von da aus betrachtet, können die Sachpläne des Bundes nicht ohne weiteres als Richtpläne bezeichnet werden. Ferner kann ein eidgenössischer Sachplan schon von der Zuständigkeit her kein Richtplan oder Teilrichtplan sein, da nach der Verfassung und der kommenden Gesetzgebung dem Bund die "Richtplanungskompetenz" fehlt(14). Anders verhält es sich mit der Sachplanung der Kantone, welche nach dem RPG Gegenstand verschiedener Teilrichtpläne bildet und damit zur Gesamtplanung gehört(15). Es bleibt aber auch so die Frage offen, ob es sich bei dieser in Teilrichtpläne gefassten Sachplanung für den Kanton um eine Ausbauplanung i.S. einer Grundlage für die Ausführung von Werken, Anlagen und Bauten handelt oder ob allenfalls die genannten Teilrichtpläne allein die Grundlage für weitere Sachpläne (Ausbauprogramme) darstellen.

10) vgl. unten, Zif. 643
11) sh. Zif. 422 hievor
12) RPG Art. 7 III; vgl. aber Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 137 (u. dortige Anmerkungen)
13) zum Begriff: Oldiges, S. 49
14) sh. Maurer, Richtpläne, S. 81
15) sh. Art. 17 - 19 RPG;
Es gehört zum Wesen der Gesamtplanung, dass auch die Verkehrs- und Versorgungsplanungen sowie weitere räumlich relevante Sachplanungsbereiche erfasst werden.

Anhand des Versuches, die Sachpläne von Bund und Kantonen einzuordnen, hat sich gezeigt, dass die Abgrenzung der Richtpläne von den übrigen Plänen nicht allein von der rechtlichen Wirkung her möglich ist. Der Begriff des Richtplanes ist wesentlich auch von der Aufgabe der Pläne abgrenzend zu bestimmen.

512. Aufgabe der Richtpläne

Als Richtpläne sind diejenigen Pläne zu bezeichnen, welche zur Aufgabe haben, die Planungsziele für einen bestimmten Zeitraum konkret zu bestimmen(16). Es darf daher ohne Uebertreibung behauptet werden, dass der Richtplan - zumindest aus planerischer Sicht - das zentrale Planungsinstrument im System der modernen Raumplanung darstellt(17). Von dieser Zweckbestimmung her ist der Begriff des Richtplans auf allen Stufen als Gesamtrichtplan oder Gesamtplan zu definieren und im folgenden auch so zu verwenden. "Umfassende, die räumliche Entwicklung im Ueberblick und Gesamtzusammenhang darstellende Pläne heissen Gesamtpläne. Die Planung jeder Stufe muss auf der Gesamtplanung aufbauen. Nur sie garantiert, dass alle raumrelevanten Sachverhalte und Einflüsse berücksichtigt werden und alle Teil- und Sachpläne in einen sinnvollen, übergreifenden Zusammenhang gestellt werden."(18). Es versteht sich von selbst, dass daher die Richtpläne (i.S. von Gesamtplänen) auf allen Stufen die künftige räumliche Entwicklung und Ordnung des jeweiligen Bezugsgebietes in den Grundzügen festlegen sollen. "Sie haben deshalb keine unnötigen Einzelheiten, insbesondere keine auf einzelne Parzellen bezügliche Angaben zu enthalten."(19).

Viele der allgemeingültigen Aufgaben der Raumplanung lassen sich allein oder weitgehend mit Hilfe von Richtplänen erfüllen. So wird durch einen Gesamtrichtplan - d.h. im einzelnen durch die Teilpläne der Besiedlung und der Landschaft, bzw. der Nutzung - eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes oder eine Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten(20), usw. mög-

16) sh. Zaugg, N 11 zur Einleitung (S. 26), N 4 zu Art. 70; Suter, S. 55
17) sh. Maurer, a.a.O., S. 83, der allerdings diesen Schluss aus der Verbindlichkeitswirkung der Gesamtrichtpläne für den Bund zieht; ferner Botsch. BR zum RPG, S. 1487 unten
18) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 31
19) nach Albisetti, S. 349
20) sh. RPG Art. 1 II, lit. c + d; sh. auch Botsch. BR zum RPG, S. 1478 f; sh. insbesondere auch Art. 6 II RPG

lich. Dabei ist zu betonen, dass bestimmte dieser Teilaufgaben nur auf einzelnen geeigneten Stufen zu erfüllen sind.

Da die Richtpläne - insbesondere auf der Stufe Kanton und Region - das Planungsziel konkretisieren, indem die künftige räumliche Entwicklung und Ordnung in den Grundzügen hier festgelegt wird, ist auch der Planungszeitraum mittel- bis langfristig zu wählen (21). Die Gesamtpläne haben deshalb, ausgehend von einem bestehenden Ist-Zustand (Z 0) das Planungsziel für die nächsten 10-15 Jahre (Z 1) und für einen späteren Zeitraum, d.h. in der Regel für einen Zustand nach 25 Jahren (Z 2), zu bezeichnen (22). Die Richtpläne sind als Mittel zur Verwirklichung der Raumordnung als oberstes Planungsziel zu verstehen, indem jene für die weiteren Planungen (Nutzungspläne und Planungen unterer Stufen) Teilziele für bestimmte Zeiträume setzen. Je länger der Planungszeitraum ist, desto weniger zuverlässig und beständig sind die in den Richtplänen und den ergänzenden verbalen Vorschriften festgehaltenen Prognosen. Im allgemeinen müssen die Raumplanung und die Raumordnung, welche ja auf den ganzen Raum und auf alle raumwirksamen Handlungen und Entscheidungen bezogen sind, stets neu überprüft werden. Dies gilt auch für die Gesamtrichtpläne. Nach anerkannter Meinung sind sie periodisch bezüglich veränderter räumlicher Tendenzen zu überprüfen und neuen Erkenntnissen und Bedürfnissen anzupassen (23). Das RPG bestimmt in Art. 9 unter dem Marginale "Revision", dass die Richtpläne regelmässig zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen seien. Eine Ueberprüfung ist den Kantonen spätestens alle zehn Jahre vorgeschrieben.

513. Form, Inhalt und Arten von Richtplänen am Beispiel des RPG

Der Form nach handelt es sich bei den räumlichen Richtplänen - bei den Gesamt- wie bei den Teilplänen - regelmässig um raumbedeutsame Pläne i.e.S. Es wird somit ein bestimmter

21) Das RPG (wie auch die meisten kant. Gesetze) schweigen darüber; sh. aber BE-BauV Art. 147; sh. auch Aubert/Jagmetti, S. 155, Nr. 54

22) sh. Zaugg, N 4 zu Art. 70; Suter, S. 55. Die Bedeutung von Z 1/ Z 2 ist in der Praxis nicht einheitlich, vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1487 und ORL-Schlussber., Bd. III, S. 18

23) sh. Zaugg N 6 (3. Abschn.) zu Art. 70; sh. auch Botsch. BR zum RPG, S. 1480 f; Albisetti, a.a.O., S. 349; vgl. auch Maurer, Methodik, S. 57

Planinhalt graphisch und linear-geometrisch dargestellt(24) und durch verbale Vorschriften (Berichte) verdeutlicht(25).

Der Gesamtrichtplan besteht in der Zusammenfassung verschiedener Teilrichtpläne(26). Diese gelten nun nicht als selbständige Pläne, sondern sind als Bausteine zum Gesamtplan zu sehen, welcher aus planerischer Sicht etwas Einheitliches darstellt. Die Teilrichtpläne dienen der Gliederung und Ordnung der kantonalen Gesamtplanung(27). Die Unterscheidung verschiedener Arten von Teilplänen erfolgt entweder nach Sachbereichen, wenn wir Besiedlungs-, Landschafts-, Verkehrs- und Versorgungsrichtpläne einander gegenüberstellen, oder aber nach Teilräumen, wenn regionale Richtpläne als Bestandteile des kantonalen Gesamtplanes gelten(28). Von der Unterteilung nach Sachgebieten her sind noch weitere Arten von Teilrichtplänen als die hier genannten üblich und denkbar(29).

Den graphisch dargestellten Plänen sind ergänzende Berichte beizufügen. Im Raumplanungsgesetz des Bundes ist die Rede von Angaben über die Durchführung der Gesamtrichtpläne(30). "Die Kantone sollen dazu verhalten werden, nicht nur die nötigen Pläne zu erstellen, sondern auch zu prüfen, wie diese Pläne in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht verwirklicht werden können. Auf diese Weise dürfte Gewähr bestehen, dass von Anfang an realistisch geplant wird."(31).

Der Inhalt der Richtpläne lässt sich nicht allgemein aufzeigen, sondern hängt wesentlich mit der Aufgabe der jeweiligen Pläne zusammen.

24) in der Regel wohl in kleinem Masstab (z.B. 1 : 25.000), da grössere Gebiete darzustellen sind, sh. dazu Botsch. BR zum RPG, S. 1487
25) sh. Albisetti, S. 349; BE-BauV Art. 115 II
26) sh. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 31; RPG Art. 7 I
27) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1507
28) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1487; vgl. dazu auch SO-BauG-E § 63 und Bericht des RR, a.a.O., S. 20 f
29) sh. BE-BauG Art. 70 I und BauV Art. 115 (Erschliessungs- und Finanzrichtplan); sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1507
30) sh. Art. 7 II RPG
31) nach Botsch. BR zum RPG, S. 1508

52. Die Bedeutung der Richtpläne

521. Vorbemerkung

Es kann hier nur darum gehen, die Funktion und Bedeutung des Richtplanes im Planungsablauf zu untersuchen. Die rechtlichen und faktischen Auswirkungen von Richtplänen auf den Einzelnen sowie auf die verschiedenen Planungsträger sollen erst behandelt werden, wenn die Rechtsnatur des Richtplanes näher untersucht wird (1).

522. Die Bedeutung der Richtpläne für die Nutzungsplanung im allgemeinen

Die unmittelbar verbindlichen Anordnungen über die Nutzungen des Bodens werden in den verschiedenen Arten von Nutzungsplänen erlassen, dies in aller Regel auf kommunaler Stufe (2). Das Prinzip der durchgehenden Planung lässt es nun nicht zu, dass auf den verschiedenen Stufen die zahlreichen Planungsträger nach Belieben planen, bzw. sich der Planung enthalten. Die Pflicht zur Planung (3) allein genügt nicht. Die Forderung nach durchgehender Planung beinhaltet ein koordiniertes Vorgehen bei der Erarbeitung der räumlichen Planungen auf allen Stufen (4) und eine Pflicht zur gegenseitigen Abstimmung der einzelnen Planungen. Als Mittel dazu dienen die formellen und materiellen Grundsätze des Bundes (5) im Hinblick auf die kantonale Gesamtplanung und die kantonalen und regionalen Gesamtpläne in Verbindung mit den kantonalen Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Ortsplanungen. Die Nutzungspläne auf kommunaler Ebene werden wesentlich gestützt auf kantonale und regionale Richtpläne erlassen. Auch aus der Systematik des RPG ist abzuleiten, dass die Nutzungspläne in hohem Masse von den Gesamtrichtplänen abhängig sind.

1) sh. Zif. 63/64 hinten
2) Der Träger der Nutzungsplanung, welche der Durchführung der räumlichen Gesamtrichtpläne dient, ist nicht im RPG bestimmt und damit Sache der Kantone.
3) sh. z.B. Art. 2 RPG für die Kantone; zahlreiche kant. Planungsgesetze sehen eine Planungspflicht für ihre Gemeinden vor (Bsp.: BE-BauG Art. 14 I; SO-BauG-E § 7; SG-BauG Art. 7; AG-BauG § 119, III; sh. dagegen LU-BauG § 14)
4) sh. Zif. 142 f hievor
5) sh. Zif. 42 hievor

Der "Nutzungsplan wird im BG über die Raumplanung als Durchführungsplan verstanden. Im wesentlichen geht es darum, die kantonalen Gesamtpläne zu realisieren, unter anderem mit dem Mittel des unmittelbar verbindlichen Planes, dem Nutzungsplan."(6).

Es erübrigt sich, weitere allgemeine Ueberlegungen über die Bedeutung der Richtpläne für die Nutzungsplanung anzustellen. Da in der geltenden Gesetzgebung und in der Praxis grosse Unterschiede bestehen, soll das Verhältnis zwischen Gesamtrichtplanung und Nutzungsplanung in concreto erneut behandelt werden. Differenzen bestehen namentlich in Bezug auf den Erlass kommunaler Richtpläne und bezüglich der Verbindlichkeitswirkung der verschiedenen Richtpläne für die Träger der Nutzungsplanung. So haben im Kanton Bern die kommunalen Planungsträger Richtpläne namentlich über die künftige Nutzung des Gemeindegebietes aufzustellen(7). Dadurch kommt es, wenn wir einmal von der Wirkung der kantonalen Genehmigung absehen, in erster Linie zu einer Selbstbindung beim Erlass der Raumnutzungspläne.

Die geltenden und kommenden Planungserlasse unterscheiden sich auch hinsichtlich der Verbindlichkeit der Richtpläne für die Planungen anderer Stufen. Nach dem RPG Art. 8, Abs. 1 gilt, dass die kantonalen Gesamtrichtpläne verbindlich sind für alle Instanzen von Bund, Kanton und Gemeinden, sowie für alle mit Planungsaufgaben betrauten privaten Organisationen(8).

Als Ergebnis der allgemeinen Erwägungen ist festzuhalten, dass ein Nutzungsplan den Inhalt der Richtpläne zu konkretisieren hat und als verbindlich zu erklären hat(9).

523. Die Bedeutung der Richtpläne für die Planungen der verschiedenen Stufen

Die Geamtplanung im Sinne einer den ganzen Raum des Bezugsgebietes umfassenden Planung(10) wird nach der kommenden Gesetzgebung des Bundes allen Kantonen zur Pflicht

6) nach Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 117
7) Die meisten kant. Planungsgesetze indessen kennen entweder das Institut des kommunalen Richtplanes gar nicht oder überlassen es den Gemeinden, Richtpläne aufzustellen (so: LU-BauG § 11; E des SO-BauG § 9 III)
8) sh. auch Botsch. BR zum RPG, S. 1508; vgl. ferner SO-BauG-E § 65
9) sh. Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 116 (Anm.15 daselbst) und S.117
10) sh. vorn, Zif. 141

gemacht. "Sie bringt es mit sich, dass auch auf den anderen Stufen des Staates, der Region und der Gemeinde Gesamtplanungen durchgeführt werden."(11).

a) Die Bedeutung der kantonalen und regionalen Richtpläne für die Ortsplanung: Diese Richtpläne beeinflussen die Planung auf kommunaler Ebene, welche meist nahezu ausschliesslich Nutzungsplanung ist, und dienen als Grundlage(12). Mit den gesetzlichen Grundsätzen (formelles und materielles Planungsrecht, materielle Grundsätze) grenzen sie den Ermessensspielraum der Ortsplanung ein. Die rechtliche Wirkung der Richtpläne ist dabei verschiedenartig ausgestaltet. Sie reicht von der blossen Richtlinie bis zur verbindlichen Verwaltungsanweisung.

Mit dem Erlass regionaler bzw. kantonaler Richtpläne soll gleichzeitig eine horizontale Koordination der Interessen aller Planungsträger auf kommunaler Stufe angestrebt werden. Durch eine Beachtung der Richtpläne bei der Planungstätigkeit auf unterer Stufe wird aber vor allem eine vertikale Koordination der Gesamtplanungen bezweckt.

b) Das Verhältnis zwischen Kantons- und Regionalplanung am Beispiel der Richtpläne: Grundsätzlich sind die kantonalen Richtpläne und die darin enthaltenen überregionalen Interessen von den öffentlichrechtlich oder privatrechtlich organisierten Regionalplanungsträgern zu beachten. Die Funktion kantonaler Richtpläne ändert wenig, wenn diese nicht ausdrücklich für die regionalen Planungsorganisationen verbindlich erklärt werden, sondern als Grundlage für die Genehmigung der regionalen Pläne dienen(13).

Es kommt indessen vor, dass der Kanton selbst Träger der Regionalplanung ist(14). Soll es sich dann aber wirklich noch um regionale Planung handeln, ist wohl mindestens im Verfahren eine massgebliche Beteiligung der interessierten Kreise der Region vorzusehen. Allenfalls kann ein

11) nach Lendi, Umweltschutzrecht, S. 166; derselbe auch in ZSR NF 92 I (1973), S. 125
12) sh. BE-BauG Art. 70/86 II, lit. a/ 92 II; für das AG-Recht z.B. auch Guthauser, Zbl. 73 (1972), S. 474 f
13) BE-BauG Art. 92 II
14) so im Kanton Zürich (BauG vom 23.4.1893 in der revid. Fassung vom 24.5.1959 § 8 b); vgl. heute aber PBG § 12

kantonaler Gesamtplan dann als die Zusammenfassung von regionalen Teilplänen gesehen werden(15). Ebenfalls nur einen Planungsträger für die beiden Stufen der Region und des Kantons und damit eine kaum mehr bedeutsame Unterscheidung zwischen dem kantonalen Gesamtplan und den regionalen Teilplänen bewirkt die Regelung, nach der der kantonale Plan durch ein Zusammenwirken von regionalen Planungsträgern zustande kommt(16).

c) Die Bedeutung von Richtplänen des Kantons für den Bund:
Mit dem Begriff der Richtpläne des Kantons sind hier nicht nur die kantonalen Richtpläne, sondern auch diejenigen von Region und Gemeinde gemäss kantonalem Recht gemeint.

Art. 8, Abs. 1 RPG hält fest, dass u.a. auch die Behörden des Bundes an die kantonalen Gesamtrichtpläne gebunden sind. Voraussetzung dieser Verbindlichkeit dürfte indessen die Genehmigung der kantonalen Pläne nach Art. 39 RPG durch den Bundesrat sein(17). "Die Kantone können ihre Gesamtpläne nicht ohne die Unterstützung des Bundes verwirklichen. Sie sind darauf angewiesen, dass der Bund den Einsatz seiner raumwirksamen Mittel mit den Absichten der Kantone koordiniert."(18). Der Beachtungspflicht der kantonalen Pläne durch den Bund steht aber die Pflicht der Kantone zur Berücksichtigung der Sachplanungen des Bundes gegenüber(19). Da nun die Sachplanungen des Bundes und die Gesamtplanungen der Kantone aufeinander gegenseitig abzustimmen sind, ist ein koordiniertes Vorgehen beider Planungsträger bei der einen wie bei der anderen Planungsaufgabe unerlässlich. Mit der Verbindlicherklärung der genannten Pläne allein ist deshalb wenig geholfen.

Was aber bedeuten die regionalen Gesamtpläne für den Bund? Wenn es sich um regionale Teilpläne zum kantonalen Gesamtplan handelt(20), so ergeben sich keine neuen Probleme.

15) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1487
16) sh. Zif. 513 hievor und Anmerkung 28 zu Seite 65
17) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1508 (Bem. zu Art. 8 III RPG-E)
18) nach Hauptbericht Raumplanung CH, S. 48
19) sh. RPG Art. 7 III und Anmerkung 17 hievor
20) sh. oben, Zif. 523., lit. b, S. 68 hievor

Sind die Regionalpläne aber gegenüber dem kantonalen Gesamtplan das Ergebnis der Planung einer unteren Stufe(21), so stellt sich die Frage nach der Bedeutung der Regionalpläne für den Bund erneut. Es gilt dann dasselbe wie für die kommunalen Richtpläne. Die Pläne der dem Kanton untergeordneten Planungsträger können den Bund nicht binden; dies nicht nur deshalb, weil das RPG des Bundes darüber schweigt, denn zwischen Region bzw. Gemeinde und dem Bund steht der Kanton. Dieser hat seine Planung nach beiden Seiten hin auszurichten. "Es kann Koordinationsaufgaben geben, bei denen sich Gemeinde und Bund als Hauptbeteiligte gegenüberstehen und der Kanton mehr als Beobachter mitwirkt. Aber der Kanton darf nicht ausgeschaltet werden. Auch wenn der Koordinationsweg über ihn lang erscheinen mag, ist er aus sachlichen und bundesstaatlichen Gründen nicht zu vermeiden. Aus Gründen der durchgehenden Planung ist er geradezu unerlässlich."(22).

d) Die Bedeutung der kommunalen Richtpläne für die Region und den Kanton: Da unter den neueren geltenden und kommenden Planungsgesetzen ausser im Kanton Bern und Zürich (PBG § 31) der kommunale Richtplan als ein vorgeschriebenes Mittel der Ortsplanung kaum anzutreffen ist, soll die Bedeutung dieses Richtplanes im besonderen Teil behandelt werden(23).

21) sh. BE-BauG, dazu unten: Kap. B, Zif. 1
22) nach Hauptbericht Raumplanung CH, S. 54
23) sh. Kap. E hienach

6. Zur Rechtsnatur des Richtplanes im allgemeinen

61. Die Rechtsnatur des Planes nach Lehre und Rechtsprechung

611. Vorbemerkung

Das bisherige Schrifttum über die Rechtsnatur des Planes und die daran anschliessenden Probleme ist zwar recht zahlreich, beschränkt sich aber fast ausschliesslich auf den unmittelbar verbindlichen Plan bzw. Raumnutzungsplan(1). Für die Bestimmung der Rechtsnatur eines Planes sind dessen Wirkungen und der Inhalt massgebend. Im allgemeinen kann vom Plan schlechthin aber aus rechtlicher Sicht kaum mehr festgestellt werden, als dass es sich um eine Summe rechtserheblicher Massnahmen handelt(2). Es versteht sich daher, dass die Rechtsnatur des Planes jeweils für bestimmte Planarten oder Plankategorien zu untersuchen ist. Eine übersichtliche Betrachtung bezüglich der rechtlichen Wirkungen wird auch dadurch erschwert, dass die raumbedeutsamen Pläne i.w.S. nicht nur kartenmässige graphische Darstellungen sind und nicht auf eine gemeinsame rechtliche Grundlage zurückgehen müssen(3).

Die im Folgenden darzustellenden Theorien über die unmittelbar verbindlichen Pläne können wohl nicht auf den gebietsbezogenen Richtplan übertragen werden, stellen aber einen Schritt zur Lösung nach dessen rechtlicher Qualifizierung dar.

612. Rechtssatz und Verfügung als Grundtypen der rechtsstaatlichen Verhaltensordnung und der Plan

Der Dualismus Rechtssatz/Verfügung bzw. allgemeine Norm und Verwaltungsakt, der eng mit dem Gewaltenteilungsprinzip im Zusammenhang steht, beherrscht sowohl die Verwaltungsrechtslehre wie auch die Gesetzgebung und Rechtsprechung(4). Die Zweiteilung hoheitlicher Hand-

1) sh. Lendi, ZSR 92 I, S. 109
2) sh. Ernst, W., DVBl 1960, S. 344; ferner ähnlich Obermayer, S. 156 f
3) sh. Lendi, a.a.O., S. 109; Bsp.: der Zonenplan stützt sich auf kant. öffentl. Bau- und Planungsrecht, das generelle Kanalisationsprojekt (GKP) auf die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes
4) dazu Volkmar, S. 24 ff, insbes. S. 26; sh. Imboden, Plan, S. 113; Suter, S. 22; Balscheit, S. 14 f

lungen bildet die Grundlage für eine gesetzmässige und damit rechtsstaatliche Verwaltung. In der Praxis finden wir allerdings nicht einen reinen Dualismus vor, so dass einerseits die Kategorie allgemeiner Rechtssatz und andererseits diejenige des individuell-konkreten Verwaltungsaktes einander gegenüberstehen. Vielmehr gibt es zwischen den Extremen Zwischenformen (5).

Uns geht es darum, zu prüfen, ob der Plan als ein Instrument gestaltender Staatstätigkeit in den liberal-rechtsstaatlichen Dualismus von Grundtypen staatlichen Handelns eingeordnet werden kann. Dazu dient die folgende Darstellung der Lehren über die Rechtsnatur des verbindlichen Raumnutzungsplanes, welche von der Qualifizierung als Einzelakt bis zur Meinung, der Raumplan sei ein Gefüge generell-abstrakter Normen, reichen (6).

613. Die Charakterisierung des Planes als Verfügung oder als Rechtssatz?

Die Verfügung gilt begrifflich als verwaltungsbehördliche Anordnung im Einzelfall, welche als hoheitlicher Akt der Rechtsanwendung ein konkretes und individuelles Rechtsverhältnis mit verbindlicher Wirkung regelt (7). Ferner ist die Verfügung ein Verwaltungsakt gestaltender Art, indem dadurch für den Einzelfall eine gesetzlich umschriebene Rechtslage aktualisiert wird (8). Soll der Raumnutzungsplan als Verfügung charakterisiert werden, so muss er als individuelle und konkrete Anordnung gelten können. Individuell ist eine Anordnung dann, wenn ihr Adressatenkreis bestimmt oder bestimmbar ist (9). Letzteres ist dann der Fall, wenn der Adressatenkreis in dem Sinne von vornherein bereits feststeht, dass er nicht

5) Als Beispiel möge hier die sog. Allgemeinverfügung genügen; sh. auch Balscheit, S.15 oben; Volkmar, S. 16 f und S. 19
6) so Suter, S. 32 ff; Zur Orientierung und Uebersicht über die verschiedenen Gruppen von Lehrmeinungen sei hier verwiesen auf die Ausführungen und Zusammenstellungen bei Suter, S. 26 f und Balscheit, S. 28 ff betreffend die schweiz. Lehre und auf Balscheit, S. 19 ff und Volkmar, S. 186 ff bezüglich der deutschen Lehre.
7) sh. Gygi, Verwaltungsverfahren, 2. Aufl., S. 24 ff (Definition gemäss Art. 5 VwG); sh. ebendort S. 25 die Hinweise auf BGE 98 Ib 462 f
8) insbesondere Rechte und Pflichten des Einzelnen; sh. Giacometti, allgemeine Lehren, S. 347 ff, über die Arten von Verwaltungsakten; sh. auch Forsthoff, Lehrbuch, S. 209 ff
9) statt vieler: Giacometti, a.a.O., S. 343

erst durch eine Entwicklung in der Zukunft definiert wird. Die Unbestimmtheit, d.h. die Offenheit und Allgemeinheit inbezug auf den Adressatenkreis charakterisiert den Rechtssatz(10). Verfügung und Rechtssatz unterscheiden sich aber auch durch den Gegenstand des jeweiligen Hoheitsaktes. Während durch die Verfügung ein bestimmter Einzelfall erfasst wird, ist der Rechtssatz auf eine unbestimmte Vielzahl von Fällen anwendbar. "Ob der Hoheitsakt eine bestimmte oder unbestimmte Anzahl von Fällen regelt, hängt davon ab, ob das von ihm geregelte Verhalten bestimmt oder unbestimmt oft geübt werden soll bzw. kann."(11). Die Verfügung verwirklicht im einzelnen Fall den rechtssatzmässig niedergelegten Tatbestand.

Wie wirkt nun aber der unmittelbar verbindliche Plan? Vom Grundeigentümer aus betrachtet, ist es kein Unterschied, ob eine Baulinie oder eine Einzonung durch einen Verwaltungsakt oder durch einen Rechtssatz festgelegt wird. Stets bedeuten sie für ihn Eingriffe in sein Eigentum(12). In anderem Zusammenhang haben wir bereits gesehen, dass die einzelnen Parzellen des Plangebietes in aller Regel ungleich betroffen werden(13). Die dem Rechtssatz wesentliche Abstraktheit im Gegenstand, in Bezug auf das durch den Hoheitsakt geregelte Verhalten, kann dem Plan nicht ohne weiteres zuerkannt werden. Dieser regelt aus der Sicht des Grundeigentümers konkrete Fälle, obwohl es sich dabei nicht um einen gesetzesvollziehenden Verwaltungsakt handelt(14).

Betrachten wir den Adressatenkreis des Planes, so stellen wir fest, dass er weder bestimmt noch im Zeitpunkt der Anordnung bestimmbar ist. Wohl ist der Gegenstand des Planes räumlich eingeschränkt. Das Plangebiet bildet eine nicht veränderbare Grösse. Indessen ist damit über den

10) sh. Imboden, Plan, S. 119 und Volkmar, S. 34 ff (beide mit Verweisungen auf Jellinek: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmässigkeitserwägung, Tübingen 1913, S. 139 ff); ferner Balscheit, S. 11 f
11) nach Suter, S. 25
12) sh. Forsthoff, Diskussionsvotum in VVDStRL Heft 18, S. 184; Obermayer, ebendort, S. 185; hier setzt auch Kuttler (BJM 1959, S. 106) an, wenn er sagt, dass der Plan sich für den einzelnen Grundeigentümer wie eine Verfügung auswirke.
13) vgl. Zif. 244 hievor; sh. auch Grisel, S. 396
14) sh. Huber, Bauplanungsrecht, BTJP 1968, S. 55

Personenkreis noch nichts bestimmt, denn: "Das Gleichbleiben des sachlichen Substrates zieht nicht zwingend auch das Gleichbleiben der Rechtsträger nach sich; Parzellen können geteilt und die Rechtsverhältnisse bezüglich der nämlichen Parzelle können verändert werden."(15).

Ob der Plan nun konkrete Einzelfälle oder ein bestimmtes Verhalten abstrakt regelt, ist nicht einfach zu entscheiden. Denn der Plan greift meist nicht unmittelbar in die Rechte und Interessen der Grundeigentümer ein, legt aber anderseits den Vollzug (z.B. durch eine Baubewilligung) bereits sehr detailliert fest(16). Auf die Abstraktheit des Planungsgegenstandes weist allerdings die Tatsache, dass - unabhängig vom Adressatenkreis - das durch den Plan geregelte Verhalten beliebig oft ausgeübt werden kann bzw. soll(17).

Zusammenfassend kann bis hierher festgestellt werden, dass der Plan als ganzes nicht eine Verfügung (auch keine Allgemeinverfügung) darstellen kann, sondern entweder ein ausserhalb der hergebrachten Formentypik stehendes "aliud"(18) oder aber eine Summe von miteinander verknüpften Einzelverfügungen(19) oder schliesslich ein Gefüge von generell-abstrakten Normen(20) darstellt.

614. Der Plan als "aliud"?

Da der Plan zweifellos sowohl Elemente einer Verfügung, wie auch solche einer Rechtsnorm beinhaltet, liegt es nahe, im Plan nicht nur eine Mischform zwischen Verfügung und Norm zu vermuten, sondern ihn als einen ausserhalb der hergebrachten rechtsstaatlichen Formentypik liegenden Hoheitsakt zu qualifizieren(21). Im Plan wird weitgehend eine Normierung und Konkretisierung zugleich vollzogen, wenn in die Rechte und Interessen des Einzelnen eingegriffen wird(22). Von der

15) nach Imboden, Plan, S. 120; ferner sh. Balscheit, S. 31 f; Suter, S. 32
16) sh. Forsthoff, Lehrbuch, S. 310 f
17) so Balscheit, S. 33 f: Suter, S. 33 (Kritik zur Theorie Imbodens)
18) vgl. v.a. Forsthoff, a.a.O., S. 309 f; Huber, a.a.O., S. 55; Gygi, W+R 16 (1964), S. 284 ff; Grisel, S. 395 f
19) sh. Imboden, Plan, S. 113 ff, insbesondere S. 122 f; Balscheit, S. 36; Spiess, S. 43 und viele andere
20) sh. Suter, S. 29 ff
21) sh. u.a. Forsthoff, Lehrbuch, S. 310
22) vgl. auch: deshalb das Spannungsverhältnis zwischen Planung und Gewaltenteilungsprinzip; sh. Gygi, a.a.O., S. 284 ff

rechtstechnischen Seite her ist der Plan als neuartiges Ordnungsinstrument nicht einfach in das System des liberalen Rechtsstaates einzuordnen, da es sich nicht um Normenvollzug handelt, anderseits aber auch nicht ohne weiteres um Rechtssetzung(23).

Die Charakterisierung des Raumnutzungsplanes als "aliud" ist indessen abzulehnen. Dieser wird ja stets in den Formen der geltenden Rechtsordnung festgelegt und erhält rechtliche Wirkungen. "Dem Gesetzgeber ist damit die Aufgabe gestellt, für den Raumplan eine seiner Spezialität gerecht werdende Verfahrens- und Rechtsschutzordnung zur Verfügung zu stellen und ihn so der rechtsstaatlichen Ordnung in sinnvoller Weise einzugliedern."(24).

615. Der Plan als Summe von Einzelverfügungen

Nach Imboden(25) ist der unmittelbar verbindliche Plan weder unter die Verfügung, noch unter den Rechtssatz einzureihen, sondern als Hoheitsakt eigener Prägung zu sehen, nämlich als eine Summe von miteinander verknüpften Einzelverfügungen. Vom Personenkreis aus ordnet der Plan zwar generell(26), hinsichtlich des geregelten Falls aber wird die Abstraktheit verneint. Da die Planfestsetzungen für jede Parzelle anders wirkten, und da der Plan einen Akt gestaltender Auslese darstelle, fehle hier die der generell-abstrakten Norm wesentliche "Verallgemeinerung durch abstrahierende Ausserachtlassung des Besonderen"(27). Wesentlich ist für Imboden, dass die planbedingten Eingriffe in einem ungleichen Mass erfolgen, indem die Eingriffsintensität von räumlichen Gegebenheiten abhängt. "Es gehört zu den nicht wegzudenkenden Prämissen der generell-abstrakten Norm, dass sie die von ihr erfassten Tatbestände nach gleichem Masse misst."(28). Beim Plan wird jeder

23) sh. Suter, S. 31; Gygi, a.a.O., S. 284/285
24) nach Suter, S. 32
25) sh. Plan, S. 119 ff, insbesondere S. 122 f; ferner Balscheit, S. 35 f; Spiess, S. 43
26) sh. Imboden, Plan, S. 120; auch Suter, S. 30 (zur Kritik der Theorie Imbodens)
27) nach Imboden, a.a.O., S. 118 und S. 122 f; ferner ebendort auch S. 125
28) nach Imboden, a.a.O., S. 122; vgl. ebendort, S. 118 f

Grundeigentümer einem speziellen Statut unterstellt. Damit werden nach der Theorie Imbodens durch den Plan ermessensweise getroffene Einzelverfügungen aneinandergereiht, miteinander verknüpft und inhaltlich aufeinander abgestimmt. Dabei gilt eine "zweckrationale dezisionistische Folgerichtigkeit" als Masstab(29).

616. Der Plan als Gefüge generell-abstrakter Normen

Zur Rechtsnatur des Raumnutzungsplanes stellt Suter(30) fest, dass der Plan hinsichtlich des Adressatenkreises generell sei, weil alle gegenwärtigen und künftigen Grundeigentümer im Plangebiet durch den Plan gebunden seien. "Die entsprechenden Pflichten resultieren dabei nicht daraus, dass die Eigentumsbeschränkung an einem bestimmten Grundstück haftet; sie ergeben sich vielmehr direkt aus dem Plan."(31). Im Gegensatz zu Imboden bejaht nun Suter die Abstraktheit des Planes bzw. der einzelnen Planfestsetzungen. Die einzelnen planlichen Ver- und Gebote erfüllten auch hinsichtlich der Abstraktheit des geregelten Falles die Erfordernisse des Rechtssatzes. " Planliche Gebote und Verbote gebieten bzw. untersagen ein unbestimmt oft wiederholbares Verhalten und konkretisieren sich jedesmal, wenn für eine bauliche Vorkehr um eine Bewilligung nachgesucht wird." Die Zahl möglicher Bauvorhaben ist nicht zum voraus bestimmbar, weder für ein Plangebiet noch für eine einzelne Parzelle(32).

617. Zur Rechtsprechung des Bundesgerichtes

Die bundesgerichtliche Praxis zur Frage der Rechtsnatur von Plänen ist schwankend und oft wenig hilfreich. Gerade in neueren Urteilen, in denen sich das Bundesgericht mit Plänen bzw. mit Planungsmassnahmen zu befassen hatte, wird die Rechtsnatur des Planes nicht geklärt bzw. wird die uns interessierende Frage ausdrücklich offengelas-

29) nach Imboden, a.a.O., S. 123 f
30) sh. S. 29 ff
31) nach Suter, S. 32
32) nach Suter, S. 32/33 (mit Hinweisen); im dort folgenden wird auch festgehalten, dass die planlichen Anordnungen nicht dahinfallen, wenn aus irgendeinem Grund nicht gebaut wird (als Gegensatz zur Gegenstandslosigkeit von Verfügungen)

sen(33). Zahlreiche andere Entscheide im Zusammenhang mit räumlichen Plänen lassen die Frage nach deren Rechtsnatur überhaupt unerörtert(34).

Anfänglich hat das Bundesgericht den Plan als Verordnung, als generelle Norm qualifiziert(35). Dabei wurde mehrfach betont, dass indessen der Normcharakter dahinfalle, wenn sich der entsprechende Plan nur auf eine oder auf einzelne Parzellen beziehe(36).

Ohne die Rechtsnatur der in Frage stehenden Pläne näher zu untersuchen, wurde mehrmals festgehalten, dass bezüglich der Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde der Plan als Einzelverfügung zu betrachten sei(37).

Die ausführlichen Erwägungen in BGE 90 I 351 ff lassen erkennen, dass der verbindliche Raumnutzungsplan als Zwischengebilde, als "aliud" gesehen wird.

Die Praxis des Bundesgerichtes tendiert allgemein bei der Behandlung des Raumplanes nicht auf dogmatische Ueberlegungen hin, sondern stellt auf andere, in der Funktion des einzelnen Planes begründete Kriterien ab(38). Insbesondere wird dem Rechtsschutzinteresse des Einzelnen Rechnung getragen, etwa wenn bei der Festsetzung eines Planes der für die Einzelverfügungen geltende Grundsatz des rechtlichen Gehörs anerkannt wird(39). Im Hinblick auf die Anfechtbarkeit eines Planes hat sich das Bundesgericht für den Verfügungscharakter entschieden(40). Allerdings soll bei einer nachträglichen Anfechtung dann darauf abgestellt werden, ob seit der Planfestsetzung

33) z.B. BGE 88 I 83, 90 I 338 f und 98 Ia 478 f (mit Hinweisen), Zbl. 65 (1964), S. 216 ff (dort insbes. S. 218) = Urteil des BGer's. vom 11.9.1963
34) BGE 89 I 103 ff, 92 I 282 f, 95 I 550
35) BGE 78 I 407 f, 86 I 148, 87 I 360; vgl. indes auch BGE 98 Ia 31
36) Das BGer folgt damit der Theorie Kirchhofers (ZSR NF 58 (1939), S. 146 f.); sh. dazu Suter, S. 28. - BGE 78 I 407 f, 86 I 148, 87 I 359, ferner erneut in 94 I 243 f
37) sh. BGE 94 I 342 (mit Hinweisen)
38) sh. Suter, S. 28
39) BGE 90 I 353 und Entscheid in Zbl. 65 (1964), S. 216 ff; Imboden, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Nr. 212 (Bem. IIa auf S. 55/56); BGE 96 I 237 f
40) BGE 98 Ia 478 f mit Hinweisen

Umstände eingetreten sind, welche die Gültigkeit des Planes in Frage stellen oder ob die betroffenen Grundeigentümer nicht befähigt oder nicht veranlasst waren, ihre Rechte im Planfestsetzungsverfahren zu wahren. Dadurch wird auch die vorfrageweise Prüfung der Verfassungsmässigkeit des Planes bei der Anfechtung eines planbedingten Anwendungsaktes ermöglicht, wobei die Rechtsnatur des Planes nicht von Bedeutung sein soll(41). In Einzelfällen hat das Bundesgericht Pläne und Planungsmassnahmen als Verfügung betrachtet: So hinsichtlich eines Planes zur Güterzusammenlegung oder Landumlegung, da diese Anordnungen zur Verwirklichung eines konkreten Projektes darstellten und keine rechtlichen Wirkungen für eine weitere Zukunft entfalteten(42). Ferner bezüglich eines Baulinienplanes mit Sonderbauvorschriften, da jener im Einzelfall als materiell einer Baubewilligung gleichkommend betrachtet wurde(43). Schliesslich hat sich die bundesgerichtliche Rechtsprechung im Zusammenhang mit der inhaltlichen Abgrenzung der Gemeindeautonomie für den Normcharakter des Raumnutzungsplanes entschieden(44).

Abschliessend soll erwähnt werden, dass das Bundesgericht für die Klärung der Frage nach der rechtlichen Qualifizierung von Plänen nicht auf deren Form, sondern auf den Inhalt abstellt(45). Aus diesem Prinzip sollte dann allerdings m.E. nicht eine Massgeblichkeit der räumlichen Ausdehnung des Planes für die Bestimmung der Rechtsnatur resultieren(46).

618. Stellungnahme und Zusammenfassung

Da dem verbindlichen Raumnutzungsplan als eine Gesamtheit von linear-geometrisch dargestellten und uno actu angeordneten Baubeschränkungen die Rechtsnatur einer Einzel-

41) So Zbl. 66 (1965), S. 432, mit Hinweis auf: BGE 90 I 345 ff und das nicht veröffentlichte Urteil i.S. E. vom 28.10.1964; vgl. auch BGE 90 I 323 f und ausserdem Suter, S. 28
42) BGE 86 I 148 f; vgl. auch Imboden, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. 1, Nr. 212 (S. 53 ff)
43) sh. BGE 98 Ia 392 f
44) sh. v.a. BGE 93 I 432 (zitiert auch bei Suter, S. 28); in ähnlichem Zusammenhang wurde die Frage indessen offengelassen: sh. BGE 96 I 237 ff
45) sh. Hösli, S. 180 mit weiteren Hinweisen
46) wie dies noch aus BGE 94 I 341 ff (E.3) hervorgeht; sh. auch Kritik bei Kuttler, BJM 1959, S. 117 f, und andere; Zaugg N 2 zu Art. 38 (S. 177)

verfügung einerseits und einer einzelnen Norm anderseits abgesprochen werden muss(47), bleibt uns, zu entscheiden, ob es sich beim Plan um eine Summe von Verfügungen oder um eine solche von generell-abstrakten Normen handelt. Dass die Qualifizierung des Planes als ausserhalb des formentypischen Dualismus stehendes "aliud" wohl rechtstheoretisch eine geeignete Lösung darstellte, im Hinblick auf die durch den genannten Dualismus geprägte Verwaltung und Rechtspflege aber kaum sinnvoll wäre, ist hier im einzelnen nicht zu wiederholen(48).

Unentschieden bleibt uns nun die Frage, ob der Plan inbezug auf das geregelte Verhalten abstrakt oder konkret sei. Nach Imboden ist dem Plan die Abstraktheit abzusprechen, da aus der Sicht des Adressaten der verbindliche Plan Eigentumsbeschränkungen nach einem ungleichen Masse vornimmt. "Die Problematik des Planes liegt somit im Verhältnis der Planung zum Gleichheitsmass." Dem Plan könne keine Abstraktheit zukommen, obwohl eine zeitliche und auch eine räumliche Streuung der einzelnen geregelten Fälle vorhanden ist(49). Diese Betrachtungsweise sieht m.E. den Plan als etwas Unteilbares, indem doch wohl die kartenmässige, linear-geometrische Darstellung als ganzes mit einem einzigen Rechtssatz verglichen bzw. gleichgestellt wird. Der Plan ist indessen ohne weiteres in einzelne Verbote und Gebote zerlegbar(50). Nur wenn der Plan als ein einziger Rechtssatz verstanden wird, der die einzelnen Tatbestände an verschiedenen konkreten Parzellen erfasst, ergibt sich ein Widerspruch zum Grundsatz der formalen Gleichheit in der Rechtssetzung. Selbst wenn aber dem so wäre, ist es problematisch, dem Plan deswegen die Abstraktheit absprechen zu wollen. "Die Betrachtungsweise, die dem Raumplan mangelnde Gleichheit des Beurteilungsmasses vorhält, würdigt den Plan isoliert und übersieht seine Funktion und

47) sh. oben, Zif. 613; sh. insbesondere Imboden, Plan, S. 122 f
48) vgl. dazu oben, Zif. 614; ferner auch Suter, S. 31 f
49) nach Imboden, Plan, S. 118; vgl. auch Suter, S. 30 in der Kritik zur Theorie Imboden
50) sh. Suter, S. 32. - Im übrigen ergibt sich die Unterteilung der einzelnen planlichen Massnahmen auch bei Betrachtung der planergänzenden verbalen Vorschriften (z.B. Zonenvorschriften).

seine Stellung im Rahmen des planerischen Gesamtablaufes, in welchem er nur eines der Mittel zur Realisierung der angestrebten Raumordnung ist. Die vorerst vom Nutzungsplan ausgehenden ungleichen Auswirkungen können nämlich durch weitere Raumgestaltungsmassnahmen wiederum beseitigt werden."(51). Ferner ist auch im Plan soweit als möglich eine Gleichbehandlung anzustreben, und sei es schliesslich bloss durch eine klassen- oder gruppenweise Gleichbehandlung(52) von Gebietsteilen.

Die einzelnen Verbote und Gebote eines Planes haben also Verordnungscharakter(53). Eine einzelne Planfeststellung - z.B. das Bauverbot für eine bestimmte Fläche oder das Gebot zur Erhaltung des historischen Ortsbildes - wirkt generell und abstrakt. Dies lässt sich auch anhand der Determinationsfunktion von Plan und Norm feststellen. Beide Arten von Anordnungen schränken den Entscheidungsspielraum der rechtsanwendenden Behörde ein. Der Plan, bzw. eine einzelne Planfeststellung unterscheidet sich aus dieser Sicht kaum von einem verordnungsmässigen Rechtssatz(54). Die Determinationsfunktion ist beim Plan ebenso bedeutsam wie bei einer Verordnung, da auch jener eine Grundlage für konkrete Vollzugsakte bildet. Die planerischen Anordnungen regeln ein unbestimmt oft wiederholbares Verhalten und kommen zur Anwendung jedesmal, wenn über eine Baubewilligung entschieden werden muss(55). Es ist also nicht einzusehen, weshalb der Determinationsfunktion des Planes und seiner einzelnen Anordnungen nicht auch hinsichtlich der rechtlichen Qualifizierung des Raumnutzungsplanes Beachtung zu schenken ist.

Die Feststellung Suters, "... dass der Raumplan generellabstrakte Anordnungen enthält, also Rechtssatzcharakter aufweist"(56) ist zu folgen.

Zu klären bleibt nun das Verhältnis zwischen den einzelnen Plananordnungen. Das Wesen des Planes besteht ja darin, mittels verschiedener Massnahmen, die aufeinander

51) nach Suter, S. 30 (mit Beispiel)
52) sh. Huber, Bauplanungsrecht, BTJP 1968, S. 63; ferner vgl. oben, Zif. 244
53) sh. dazu etwa Zif. 616 a.E. hievor
54) sh. Imboden, a.a.O., S. 116 f, der aber gerade deshalb die Determinationsfunktion als nicht geeignet für die rechtliche Qualifizierung des Planes sieht.
55) sh. Suter, S. 32 f; vgl. auch oben, Zif. 616
56) nach Suter, S. 33

abzustimmen sind, das Planungsziel zu erreichen. Es lässt sich sagen, dass der Plan die einzelnen Anordnungen unter einem generell-abstrakten Aspekt koordiniert(57). Denn das Planungsziel ist gesetzlich festgelegt in Planungsgesetz und in materiellen Grundsätzen. Der Plan bildet nun nicht ein Vollzugsakt in Anwendung dieser Erlasse, sondern das Planungsziel wird durch den Plan erst näher und in konkretisierender Richtung bestimmt(58). Die dem Plan vorausgehenden gesetzlichen Grundsätze und übergeordnete Pläne lassen einen grossen "Ermessensspielraum" offen. Dieser wird nun durch den verbindlichen Raumnutzungsplan im Hinblick auf die nachfolgenden Anwendungsakte enger abgegrenzt, determiniert.

Abschliessend wollen wir festhalten, dass die Abstraktheit des Raumplanes eine geringe ist. "Durchaus einzuräumen ist, dass der Plan zufolge der Bezogenheit auf eine konkrete 'Sache', des hohen Grades an Präzision in der graphischen Darstellung und auch des häufig stark beschränkten Ausdehnungsbereichs nicht die klassische Allgemeinheit herkömmlicher Gesetze erreicht; der Raumplan ist im allgemeinen von niedrigem Generellitäts- und Abstraktionsgrad. Diese Struktureigenschaft ergibt sich indes aus der besonderen Funktion des Raumplanes und den Bedürfnissen, denen er zu dienen hat."(59).

57) sh. Suter, S. 33 f (ebendort auch der Hinweis, dass die Plan-Normen in einem erheblich innigeren Verhältnis zueinander stehen als die Rechtssätze in herkömmlichen Erlassen).
58) vgl. Vorn, Zif. 522
59) nach Suter, S. 33

62. Die Bedeutung der Rechtsnatur des verbindlichen Raumnutzungsplans

Wir gehen nun davon aus, dass der unmittelbar verbindliche Plan als ein Gefüge generell-abstrakter Normen zu betrachten ist. Was bedeutet diese Feststellung der Rechtsnatur für die an einem Planverfahren Beteiligten und für die vom Plan Betroffenen?

Die Rechtsnatur bestimmt einerseits das Verfahren für die Planaufstellung. Es muss demnach, wenn dem Raumnutzungsplan Rechtssatzcharakter zukommt, das Gesetzgebungsverfahren Anwendung finden. Anderseits hängt sowohl mit der Rechtsnatur wie auch mit dem Planverfahren zusammen, wie den vom Plan Betroffenen ein ausreichender Rechts- und Interessensschutz gewährt werden kann. Nun erscheint aber gerade vom Rechtsschutzerfordernis aus die rechtliche Qualifizierung des Planes als Normengefüge, d.h. als ein den Grundformen der rechtsstaatlichen Verhaltensordnung einzuordnender Akt, erneut problematisch. Sowohl gegen eine Verfügung wie gegen einen Erlass kann sich der Betroffene nachträglich zur Wehr setzen. Dies nützt indes beim Plan oft wenig. Da hier nicht bloss eine Aneinanderreihung von einzelnen Festsetzungen, sondern deren Koordination unter einem generell-abstrakten Aspekt(60) und nach einer planerischen Folgerichtigkeit vorgenommen wird, verhält es sich so, "dass die nachträgliche Anfechtung vermittelst der individuellen verwaltungsgerichtlichen Anfechtungsmöglichkeiten(61), die der liberale Rechtsstaat entwickelt hat, auf dieses Institut nicht passt und daher in aller Regel zum vornherein zum Scheitern verurteilt ist."(62). De lege ferenda, insbesondere bezüglich der Gesetzgebung über die Rechtspflege und das Verwaltungsverfahren, würde allein die Berücksichtigung des Planes als eine staatliche Anordnung besonderer Art, als ein "aliud", der heutigen unbefriedigenden Situation Abhilfe schaffen können. Wenn der Raumnutzungsplan als Normengefüge quali-

60) sh. oben, Zif. 618 und Anmerkung 57 hievor
61) (in analoger Weise auch die konkrete Normenkontrolle vermittelst staatsrechtlicher Beschwerde an das BGer)
62) nach Gygi, W+R 16 (1964), S. 285 (mit Hinweisen)

fiziert wurde, so geschah dies vorwiegend aus der Sicht der Determinationsfunktion des Planes und im Hinblick auf das Planaufstellungsverfahren. Die Tatsache, dass für das Rechtsschutzverfahren bei Plänen von der bei generell-abstrakten Erlassen allgemein üblichen Regelung abgewichen werden muss, soll jedoch an der Rechtsnatur des Raumnutzungsplanes nichts ändern. In ähnlicher Weise hat das Bundesgericht entschieden, wenn es hinsichtlich des Rechts- und Interessensschutzes den verbindlichen Nutzungsplan den Einzelverfügungen gleichstellt, dabei aber die Frage nach der Rechtsnatur nicht näher untersucht(63).

63) sh. Hinweise in BGE 94 I S. 342

63. Die Wirkungen des Richtplanes im allgemeinen

631. Die Unterschiede zwischen dem Nutzungsplan und dem Richtplan

Die Zweiteilung der raumbedeutsamen Pläne i.e.S. in Richt- und Nutzungspläne ist ein Merkmal des Plansystems neuerer kantonaler Gesetze(1) und der eidg. Raumplanungsgesetzgebung. Es ergeben sich dadurch auch zwei Stufen der Verbindlichkeit, d.h. der vom Gesetzgeber beabsichtigten rechtlichen Wirkung der Pläne. Wenn wir von den unverbindlichen und vorbereitenden Plänen absehen, so stehen sich die mittelbar verbindlichen Richtpläne und die unmittelbar verbindlichen Nutzungspläne gegenüber(2). Die vom Gesetzgeber gewollten Wirkungen sind indes von den tatsächlichen Auswirkungen eines Richtplanes zu unterscheiden. Hier wird erst die rechtliche Problematik des "mittelbar verbindlichen" Richtplanes sichtbar.

632. Rechtliche und faktische Wirkungen eines Richtplanes

Aus planerisch-systematischer Sicht soll der Richtplan ein Planungsziel für einen bestimmten Zeitraum näher bestimmen. Dabei soll er in jeder Beziehung der Koordination der verschiedenen Interessen auf einer Gebietsstufe oder zwischen Planungsstufen dienen(3). Der Richtplan versteht sich denn auch regelmässig als Gesamtplan, welcher die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung festlegt(4). Von der Aufgabe des Richtplanes her bestimmt sich die rechtliche Ausgestaltung dieses Planungsmittels durch den Gesetzgeber. Die Richtpläne haben nicht nur Vorbereitungs- und Orientierungsfunktion; sondern als Mittel einer durchgehenden Gesamtplanung dienen sie auch der notwendigen Koordination zwischen den Planungen aller Stufen und zwischen den Planungsaufgaben aller raumrelevanten Sachgebiete(5). Das neuere Planungsrecht verlangt deshalb einerseits die

1) sh. etwa die BauG'e der Kantone BE, LU, AG, SG und SO (Entwurf)
2) sh. Lendi, ZSR 92 I, S. 120 f
3) Zur Besonderheit des kommunalen Richtplans vgl. hinten, Kap. B, Zif. 12 und Kap. E
4) im Gegensatz zu den Teilrichtplänen; sh. Zif. 512 hievor, (u. dort Anmerkung 19)
5) vgl. vorn, Zif. 14; vgl. dagegen Suter, S. 55

Berücksichtigung weiterer bzw. fremder räumlicher Interessen i.S. einer Abstimmungspflicht(6) für den Planungsträger im Richtplanverfahren, und anderseits sind die Richtpläne nach ihrem Erlass von allen Planungsträgern und planenden Instanzen zu beachten (Verbindlichkeitswirkung).

Die Bindungswirkung der Richtpläne ist in den einzelnen Planungserlassen unterschiedlich geregelt. Wenn die kantonalen und regionalen Gesamtpläne als Richtlinien bzw. als "Vorstufen" für die Ortsplanung (bzw. Regionalplanung) wegleitend sein sollen, so kann von einer Verbindlichkeit der genannten Pläne nur dann gesprochen werden, wenn bei deren Nichtberücksichtigung die kantonale Behörde eine Gemeinde verpflichten kann, die Ortsplanung i.S. der regionalen und kantonalen Pläne zu revidieren(7). Eine ähnliche Absicht des Gesetzgebers, die wegleitenden Richtpläne mit mittelbar verbindlicher Wirkung zu versehen, liegt wohl auch dann vor, wenn durch die kantonale Behörde bei der Genehmigung bzw. Bereinigung der Planungen unterer Stufen deren Uebereinstimmung mit den kantonalen oder regionalen Gesamtplänen geprüft werden muss(8). Deutlicher ist indessen die Regelung, wonach die kantonalen und regionalen Pläne in dem Sinne für die Ortsplanung wegleitend sein sollen, dass nur ausnahmsweise Abweichungen zulässig sein sollen(9).

Vorzuziehen als "Grundsatzbestimmung" über die rechtliche Wirkung eines Richtplanes wäre allerdings die Lösung des RPG, wonach die kantonalen Gesamtpläne für die planenden Instanzen verbindlich sein sollen(10).

Uebereinstimmend wird dagegen in der Gesetzgebung festgehalten, dass die Richtpläne aller Stufen für den Einzelnen

6) vgl. z.B. RPG Art. 5 III und 7 III, BE-BauG Art. 68 (bezüglich der Ortsplanung); Zaugg N 1 zu Art. 68 (S. 253)
7) vgl. BauG'e SG (Art. 40 II) und AG (§ 119 III), wobei letzteres m.E. auf eine volle mittelbare Verbindlichkeit weist, vgl. allerdings auch AG-BauG § 126 II
8) sh. auch BE-BauG Art. 92 und BauV Art. 116 II: die kantonalen und regionalen Richtpläne sind dort als eines der Mittel zur Zweckmässigkeitsprüfung genannt.
9) soweit 'wesentliche Punkte' des Richtplanes betreffend: sh. LU-BauG § 13
10) sh. RPG Art. 8 I; ferner ebenso E zum SO-BauG § 9 IV und § 65

nicht verbindlich sein sollen(11). Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch, dass Richtpläne nur in Grundzügen die künftige Entwicklung und Nutzung des Bezugsgebietes im Hinblick auf das Planungsziel regeln. Sie sind nicht geeignet, als Grundlage für die den einzelnen Grundeigentümer oder Bauherrn treffenden Vollzugsakte zu dienen(12).

Nicht zu übersehen ist indessen, dass der Richtplan in tatsächlicher Hinsicht weit über die rechtliche, d.h. gesetzmässig festgelegte Bindung hinaus wirkt(13). Insbesondere dem kommunalen Gesamtrichtplan kommt eine beachtliche indirekte Lenkungsfunktion zu. Diese besteht vorwiegend darin, dass dem Grundeigentümer, für den ja ein Richtplan nicht verbindlich sein will, hier Informationen und Orientierungshilfen für sein Verhalten und seine Erwartungen hinsichtlich der künftigen Nutzung von Grund und Boden gegeben werden (sog. Orientierungsfunktion des Richtplanes)(14). Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang, dass der Richtplan die grundlegende Teilung seines Bezugsgebietes in Bauland und Nichtbaugebiet aufzeigt(15). Somit trifft u.U. ein Richtplan weit bedeutendere und grundlegendere Entscheidungen für den einzelnen Betroffenen als der nachfolgende verbindliche Raumnutzungsplan. Richtpläne werden wohl nicht zuletzt deswegen als mittelbar verbindliche Erlasse verstanden. Wenig sinnvoll wäre es, anhand des allgemeinen und abstrakten Begriffes des Richtplans die Problematik der mittelbaren Verbindlichkeit für den Grundeigentümer anzugehen. Wir wollen die Frage deshalb in einem nachfolgenden Teil im Rahmen der Ausführungen zu den Richtplänen des bernischen Planungsrechtes erörtern(16).

11) BauG'e der Kantone BE (Art. 70 II/ 88 II/ 92 II), LU (§ 13 II), SO (Entwurf § 65), AG (§ 119 I)
12) sh. Suter, S. 56 (a.E. des 1. Abschn.'s)
13) vgl. v.a. Bielenberg, DVBL 1960, S. 547
14) vgl. Suter, S. 56
15) vgl. RPG Art. 6 II
16) sh. hinten, Kap. F

64. Die Rechtsnatur der Richtpläne

641. Die Bedeutung der Rechtsnatur des verbindlichen Raumnutzungsplanes für die rechtliche Qualifizierung des Richtplanes

Bei der Raumplanung haben wir es im allgemeinen mit einer sukzessiven Rechtssetzung zu tun. Das als Rahmenerlass zu bezeichnende und zu einem weiten Teil formale Planungsgesetz muss im Hinblick auf die Realisierung des Planungsziels näher ausgeführt werden(17). Der verbindliche Raumnutzungsplan als ein Gefüge von Normen mit geringem Abstraktionsgrad(18) steht dabei am Ende des genannten Rechtssetzungsverfahrens und bildet formell gesehen die Grundlage für die Planvollzugsakte oder Durchführungsmassnahmen. Nun ist aber der unmittelbar verbindliche Plan nicht allein auf das Gesetz zurückzuführen, sondern er geht im Planungsablauf den Gesamtrichtplänen nach und hat diese zu berücksichtigen(19). Vom Verfahren aus betrachtet muss deshalb dem Richtplan Rechtssatzcharakter zukommen, wenn jener als massgebliche Grundlage für den Erlass des Nutzungsplans dient.

642. Der Richtplan als Verwaltungsanweisung?

In der schweizerischen Lehre und Gesetzgebung wird hinsichtlich der Wirkung von Richtplänen i.S. von sogenannten mittelbar verbindlichen Plänen darauf hingewiesen, dass ihnen "verwaltungsanweisende Kraft" zukomme(20). Als Verwaltungsanweisung ist eine bestimmte Form der Verwaltungsverordnung zu verstehen, d.h. allgemeine Vorschriften der Verwaltung, die nur interne Verbindlichkeit besitzen und sich deshalb von den allgemeinverbindlichen Rechtsverordnungen unterscheiden(21). Die Unterscheidung zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsverordnung hat nun deswegen praktische Bedeutung, weil allgemein der letzteren kein Rechtssatzcharakter zukommt und die Verletzung einer Verwaltungsvorschrift für den Bürger keine Rechtsverletzung ist, die er verwaltungsgerichtlich anfechten könnte(22).

17) sh. Bielenberg, a.a.O., S. 547
18) sh. Suter, S. 33; sh. vorn, Zif. 618
19) vgl. vorn, Zif. 632; Bielenberg, a.a.O., S. 547 f
20) sh. Zaugg N 8 zu Art. 70 und N 7 zu Art. 88; vgl. BE-BauV Art. 118 und 147; vgl. ähnlich auch SG-BauG Art. 40 & 44: ferner Lendi, ZSR 92 I, S. 121
21) sh. Imboden, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Nr. 214 (Bem. I, S. 62)
22) vgl. Imboden, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Nr. 214 (Bem. I, S. 62) mit Hinweisen; derselbe ebendort Bem. II b (S. 62/63); a.M. bei Grisel, S. 480; zur staatsrechtl. Beschwerde: Marti, S. 51 f

Die interne Wirkung der Verwaltungsverordnung besteht darin, dass diese für jede Verwaltungsinstanz, welche der die Weisung erlassenden Behörde nicht direkt untergeben ist, keine Verbindlichkeit entfaltet(23). Schon von daher betrachtet kann der Richtplan nicht als Verwaltungsanweisung qualifiziert werden, da er oft eine der den Plan erlassenden Behörde übergeordnete Instanz zu binden vermag oder in einer Selbstbindung des Planungsträgers besteht(24). Der Richtplan wendet sich zwar wie die Verwaltungsanweisung und im Gegensatz zur Rechtsverordnung nicht an einen allgemeinen Adressatenkreis, sondern an Verwaltungsbehörden in einem weiteren Sinn. Aber gerade beim Richtplan ist eine indirekte Wirkung für den Einzelnen nicht zu übersehen(25). Zurückkommend auf die Erscheinung der sukzessiven Rechtssetzung bei der räumlichen Planung ist festzustellen, dass ein Gesamtrichtplan "Weisungen über die Art und Weise der Anwendung des Gesetzes" enthält, indem er die generell-abstrakten Gesetzesnormen in konkretisierender Richtung näher ausführt(26). Damit ist ein Richtplan materiell nicht als verwaltungsinterne Weisung - auch nicht in einem weiteren Sinn - zu verstehen, sondern einer allgemeinverbindlichen Verordnung gleichzustellen(27), da er von grundlegender Bedeutung und grosser Tragweite ist. Da die Verwaltungsverordnung keine Rechtssätze im eigentlichen Sinn enthält, bedarf sie auch nicht der Publikation, sondern es genügt, wenn sie den Adressaten auf irgendeinem amtlichen Wege bekanntgegeben wird(28). Auch unter diesem formellen Aspekt können nun die Richtpläne nicht als Verwaltungsverordnungen gesehen werden. Das eidgenössische RPG sieht vor, dass schon die Entwürfe zu den Gesamtplänen vor der Beschlussfassung öffentlich bekanntzumachen sind, um eine öffentliche Dis-

23) sh. Imboden, Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Nr. 214, Bem. II a mit Hinweisen
24) so insbes. der kommunale Richtplan (z.B. Nutzungsrichtplan); vgl. dazu Zaugg N 8 zu Art. 70 und Suter, S. 55 f; näheres unten, Kap. E und F
25) vgl. oben, Zif. 511: Richtpläne sind mittelbar verbindliche Pläne, sh. dazu nachfolgende Zif. 643
26) jedoch stets unter einem generell-abstrakten Aspekt; sh. vorn, Zif. 618, Seite 80/81
27) sh. Giacometti, a.a.O., S. 157
28) Fleiner/Giacometti, S. 772

kussion über die Pläne zu ermöglichen. Ferner sind diese aufzulegen, so dass sie von jedermann und jederzeit eingesehen werden können(29). Die Publikation bzw. die öffentliche Auflage der Richtpläne ist vom Gesetzgeber gewollt, weil eben diese Pläne bereits die Nutzung des Bodens in den Grundzügen festlegen und die verbindlichen Raumnutzungspläne präjudizieren(30). Allgemein ist feststellbar, dass das Verfahren zum Erlass von Richtplänen demjenigen von verbindlichen Nutzungsplänen meist sehr ähnlich ist. Viele kantonale Planungsgesetze verlangen die Genehmigung der Richtpläne durch eine dem beschlussfassenden Organ übergeordnete Instanz(31).

643. Zur Bedeutung der mittelbaren Verbindlichkeit

Der Richtplan als mittelbar verbindlicher Erlass bindet alle mit Planungsaufgaben und mit raumrelevanten Aufgaben überhaupt betrauten Behörden und Organisationen(32). Es werden damit auch die Träger der für den Einzelnen verbindlichen Nutzungsplanung an die Richtpläne gebunden. Die Richtpläne bilden - neben den Normen des Planungsgesetzes - geradezu die Grundlage für die Nutzungspläne(33). Für den Einzelnen wirkt der Richtplan indirekt in den Nutzungsplänen, welche durch die Richtpläne vorbestimmt sind, im Sinne einer verbindlichen Anordnung. Diesem Grundgedanken folgt wohl die allgemein übliche Regelung, wonach Richtpläne als solche für den Einzelnen bzw. den Grundeigentümer nicht bindend seien und damit für ihn auch nicht anfechtbar sein sollen(34). Dadurch wird der Richtplan der Verwaltungsverordnung gleichgestellt. Dass dem aber aus anderen Gründen nicht so sein kann, wurde oben dargestellt.

29) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1508; RPG Art. 8 II; sh. RPG Art. 8 III, ferner für das BE-Recht: Albisetti, S. 349 f
30) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1508 unten und S. 1478
31) sh. z.B. LU-BauG § 11 I u. IV; SO-BauG-E § 64; AG-BauG § 121, § 125; stets gibt es aber für den Einzelnen kein Einspracheverfahren
32) sh. Lendi, ZSR 92 I, S. 121
33) sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1488
34) Bsp.: RPG Art. 59 II (d.h. nur bezüglich der Nutzungspläne haben die Kantone ein Rechtsschutzverfahren zu schaffen); vgl. ferner BE-BauG Art. 70 II/ 88 II/ 92 II; LU-BauG § 13 II (m.E. unglücklich); SO-BauG-E § 65; AG-BauG § 119

644. Schlussfolgerung

Da nun die Richtpläne nicht als Verwaltungsanweisungen gelten können, muss ihnen Rechtssatzcharakter zukommen. Die Qualifizierung als eine Summe von Einzelverfügungen ist für den Richtplan nicht denkbar, da dieser die Grundlage für die Nutzungspläne bildet, welche ihrerseits wiederum als ein Gefüge von generell-abstrakten Normen begriffen werden. Es entspricht dem System der sukzessiven Rechtssetzung in der Raumplanung, auch die Richtpläne als ein Normengefüge zu sehen, kommt ihnen doch im Vergleich zu den verbindlichen Raumnutzungsplänen ein höherer Abstraktionsgrad zu, da die Richtpläne den Weg zum Planungsziel nur in den Grundzügen regeln(35). Aber gerade diese gewisse Unbestimmtheit bringt Probleme mit sich, wenn wir den Richtplan als Normengefüge qualifizieren. Dem Einzelnen muss dann nämlich ein Rechtsschutzmittel gegen die Richtpläne gegeben werden, da diese als staatliche Erlasse (wie die allgemeinverbindlichen Rechtsverordnungen) gelten. Der Grundeigentümer wird aber meist aus dem Richtplan, der in der Regel nicht parzellenbezogene Feststellungen enthält, nur wenig entnehmen können(36). Die Folgen einer konkreten räumlichen Planung werden dem Einzelnen meist erst bei der Festsetzung des verbindlichen Nutzungsplanes in Bezug auf sein Grundeigentum erkennbar. Da Richtpläne eben nur die Grundzüge zur künftigen Ordnung darstellen, bestimmen die geltenden Planungsgesetze, dass sie für den Einzelnen nicht bindend und nicht anfechtbar sind(37).

Es wird deutlich, dass der Richtplan nicht einfach als Rechtsverordnung abgetan werden kann. Die fehlende Anfechtbarkeit spricht einmal dagegen(38). Anderseits ist

35) sh. u.a. Botsch. BR zum RPG, S. 1487 unten
36) insbes., wenn wir daran denken, dass die meisten Kantone nur Richtpläne für grössere Gebiete (Kt. und Region) kennen; vgl. Albisetti, a.a.O., S. 349
37) sh. Albisetti, S. 350 und Anmerkung 34 hievor
38) Die Problematik der Anfechtbarkeit von Richtplänen ist unten (Kap. F) näher zu betrachten.

es sowohl beim Richtplan wie auch beim verbindlichen Nutzungsplan so, dass die einzelnen Planfestsetzungen, welche Rechtssatzcharakter aufweisen, nicht ein Normengefüge wie das Gesetz oder die Verordnung darstellen, sondern unter einem besonderen planerischen und unter einem generell-abstrakten Aspekt koordiniert werden(39).

Der Richtplan im allgemeinen gilt als ein Gefüge von generell-abstrakten Normen besonderer Art. Dabei besteht die Besonderheit in der Praxis nicht zuletzt im fehlenden Rechtsschutz für den Einzelnen. Abschliessend wird festgehalten, dass als Richtplan im allgemeinen der räumliche Gesamtplan auf den verschiedenen Stufen verstanden wird.

Bei den verbalen Vorschriften, die einen Richtplan ergänzen, handelt es sich teils um Rechtsverordnungen, teils aber auch um Verwaltungsanweisungen. Es kommt darauf an, ob es sich dort um Bestimmungen handelt, die für das Verständnis, für die inhaltliche Umschreibung und die rechtlichen Wirkungen von Bedeutung sind oder nicht. Ergänzende Vorschriften über die technische Durchführung eines Richtplanes(40) dürften wohl stets verwaltungsinterne Weisungen darstellen. Eine einheitliche rechtliche Qualifizierung, wie dies bei den planergänzenden Vorschriften zu einem Nutzungsplan möglich war, kann hier nicht vorgenommen werden(41).

39) sh. Suter, S. 33 f
40) vgl. BE-BauV Art. 115 II
41) vgl. im übrigen die Bemerkungen zu den einzelnen Richtplänen und den dazugehörigen verbalen Vorschriften in den nachfolgenden Kap.

B) DIE RICHTPLAENE DES BERNISCHEN BAUGESETZES IM UEBERBLICK

1. Das Planungsrecht des bernischen Baugesetzes vom 7. Juni 1970

11. Systematischer Aufbau und allgemeine Bestimmungen des Planungsrechts

111. Das Planungsrecht als Teil der Baugesetzgebung

Mit dem Inkrafttreten des Baugesetzes (1) erhält der Kanton Bern eine systematische rechtliche Ordnung der räumlichen Planung i.S. einer durchgehenden Planung über die Stufen der Gemeinde, der Region und des Kantons. Die Notwendigkeit zum Erlass eines neuen Baugesetzes war zu einem wesentlichen Teil dadurch begründet, dass die planungsrechtlichen Bestimmungen des Bauvorschriftengesetzes von 1958 als nicht mehr genügend erachtet wurden für die Gewährleistung einer geordneten Ueberbauung und einer zweckmässigen Nutzung des Bodens im allgemeinen (2).

Das bernische Baugesetz ist in die Hauptteile des öffentlichen Baurechts (3) (kantonale Bauvorschriften, Bestimmungen für die Gemeindebauvorschriften, Baubewilligungen und Baupolizei) und des Planungsrechts gegliedert. Insbesondere letzteres ist weitgehend als Rahmenerlass (4) zu verstehen: durch das kantonale Gesetz werden die Mittel der Planung und die planungsrechtlichen Institute (5), sowie die Kompetenzen und das Verfahren der Planung geregelt; im übrigen aber haben die Planungsträger in der Ausführung des Gesetzes mittels Anordnung von Planungsmassnahmen einen recht grossen Spielraum. Dies ermöglicht insbesondere den Gemeinden, die örtlichen Bedürfnisse und Besonderheiten zu berücksichtigen.

1) am 1.1.1971 (RRB Nr. 4713 vom 10.7.1970)
2) zum früheren BVG sh. Zif. 15 hienach; Zaugg, N 4 zur Einleitung; Botsch. GR zum BauG, S. 4
3) zur Unterscheidung zwischen öffentlichem u. privatem Baurecht: statt vieler: Zaugg, N 7 Einleitung, N 1 zu Art. 118
4) vgl. Suter, S. 54; Albisetti, S. 346 f
5) solche finden sich indessen auch im 1. Teil des BauG's ("öff. Baurecht"); sh. Kritik bei Suter, S. 54

Planungsrechtliche Vorschriften finden sich im übrigen auch in der Bauverordnung vom 26. November 1970 (Vollziehungsverordnung zum Baugesetz vom 7. Juni 1970), ferner im Dekret über die Beiträge des Staates an Orts- und Regionalplanungen sowie an die Baulanderschliessung und über den Planungsfonds vom 17. November 1970.

Schliesslich haben zahlreiche Bestimmungen des "öffentlichen Baurechts" (1. Teil des Baugesetzes) planungsrechtlichen Gehalt (Planungsrecht i.w.S.), indem sie der Durchführung von Planungsmassnahmen dienen. Dies gilt insbesondere bezüglich der Vorschriften über die Baubewilligungspflicht und das Baubewilligungsverfahren (6). Ganz besonders sind aber die Bestimmungen des Baugesetzes über die Gemeindebauvorschriften (7) als planungsrechtliche Normen zu sehen, da hier die Planungsinstrumente der Ortsplanung aufgezählt und umschrieben sind.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass sich planungsrechtliche Bestimmungen auch ausserhalb der Baugesetzgebung und ihrer Ausführungserlasse finden lassen (8).

112. Planungszweck (Art. 66 BauG)

Art. 66 ist als Zweckartikel des bernischen Planungsrechts zu betrachten (9). Die verschiedenen Planungsträger haben eine zweckmässige Nutzung des Bodens, d.h. "die möglichst optimale Nutzung des verfügbaren Raumes zur Befriedigung der Wohn-, Versorgungs-, Erwerbs- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung" (10) anzustreben. Dieses allgemeine Planungsziel bezeichnet die durch die Planung zu erfüllenden Aufgaben. Eine nähere Umschreibung der Planungsaufgaben enthält das Gesetz in der Hervorhebung einzelner Planungszwecke: Sicherstellung der öffentlichen Bauaufgaben, Schutz

6) Art. 1, 2, 53-58 BauG; Art. 155 ff BauV; ferner Dekret über das Baubewilligungsverfahren (BewD) vom 10.2.1970; vgl. auch oben, Kap. A, Zif. 221
7) Art. 13 ff BauG
8) z.B.: G über den Bau und Unterhalt der Strassen vom 2.2.1964 (SBG), Art. 32 ff; Gemeindegesetz vom 20.5.1973 (GG), Art. 77 und Art. 138 ff; ferner eidg. u. kt. Gewässerschutzgesetzgebung (sh. dazu Zif. 223 hienach und oben, Kap. A, Zif. 223)
9) vgl. auch RPG Art. 1 sowie Ingress zum BauG; Zaugg N 1 f zum Ingress
10) so Zaugg, N 2 zu Art. 66, S. 250

von Wasser und Luft vor Verunreinigungen durch bauliche Massnahmen, Sicherstellung von Erholungsräumen, von erhaltenswerten Landschaften und Ortsbildern (11). Mit der Bestimmung, wonach die räumliche Planung zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons beitragen soll (12), wird die Wechselbeziehung zwischen Raumordnung und -planung einerseits und wirtschaftspolitischen Massnahmen anderseits aufgezeigt. Die anzustrebende Raumordnung und das Ziel jeder Raumplanung im Kanton besteht also darin, eine zweckmässige Nutzung des Bodens zu erreichen unter gleichzeitiger Berücksichtigung einer angemessenen wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons. Die Raumplanung steht also auch im Dienste der Wirtschaftsförderung; allerdings ist hier festzuhalten, dass das Planungsrecht nur zu raumbezogenen Planungsmassnahmen ermächtigt und dass andere wirtschaftspolitische Förderungsmassnahmen im einzelnen auf besonderen gesetzlichen Grundlagen beruhen sollen.

113. Planungsstufen

Für die Planung wird das Kantonsgebiet räumlich gegliedert. Auf der untersten Stufe ist eine detaillierte bauliche Ordnung in den einzelnen Gemeinden zu schaffen; dabei sind die Gemeinden selbst Träger der Ortsplanung. Mehrere zu einer Region zusammengeschlossene Gemeinden bilden eine nächste Planungsstufe. "Die Regionalplanung bearbeitet die baulichen und planerischen Aufgaben eines grösseren wirtschaftlich und geographisch zusammenhängenden Gebietes, die von den beteiligten Gemeinden nur gemeinsam zweckmässig gelöst werden können." (13). In der Regionalplanung geht es somit allein um die Lösung von Planungsaufgaben, die über den kommunalen Bereich hinausgehen, d.h. um Aufgaben, die aus finanziellen Zweckmässigkeitsüberlegungen (regionale Zusammenarbeit) gemeinsam angegangen werden sollen oder die schon von der Sache her nur durch die Beteiligung mehrerer Gemeinden zu bewältigen sind (z.B. die Verkehrsplanung einer Agglomeration). Der Zusammenschluss der Gemeinden zu einer

11) BauG Art. 66, II; vgl. Zaugg N 4 dazu
12) BauG Art. 66, II, lit. b
13) so Art. 67, III BauG; vgl. auch Art. 86

Region geschieht in einem besonderen, körperschaftlich organisierten Planungsverband; auch auf der Stufe der Region wird damit ein besonderer Planungsträger bestimmt (14).

Das gesamte Kantonsgebiet bildet den räumlichen Bereich der Planung auf der Stufe des Kantons. Hier geht es vor allem um die Koordination der verschiedenen räumlichen Planungen mit den Sachplanungen des Kantons (z.B. Strassenbau) einerseits und mit den planerischen Massnahmen der Nachbarkantone anderseits (15). Bei der Kantonsplanung steht allgemein die Wahrnehmung gesamtkantonaler oder doch zumindest überregionaler Interessen im Vordergrund. Das BauG ermächtigt nun aber die kantonalen Behörden auch zur Wahrnehmung regionaler Interessen, dies allerdings nur im Sinne einer "ersatzweisen Vornahme" bei Fehlen einer genügenden Regionalplanung (16).

Die Planungen der einzelnen Stufen haben gegenseitig aufeinander Rücksicht zu nehmen, denn die kleinere Einheit der unteren Stufe ist stets auch Teil der grösseren Einheit der höheren Stufe (17). Das Prinzip der Subsidiarität der höherstufigen Planungen gegenüber Planungen der unteren Stufen, insbesondere gegenüber der Ortsplanung liegt dem bernischen Planungsrecht allgemein zu Grunde. Einer höheren Planungsstufe sollen demnach nur solche Aufgaben zugeteilt werden, die auf einer unteren Stufe nicht oder nicht zweckmässig erfüllt werden können (18). Dies gilt insbesondere in Bezug auf die verbindliche Nutzungsplanung der verschiedenen Stufen (sog. originäre Planungsaufgaben (19)). Das bernische Baugesetz ermächtigt die Regionen und den Kanton zur Aufstellung verbindlicher Ueberbauungspläne (20). Für die Regionalplanung gilt dabei, dass der regionale Ueberbauungsplan im Vergleich zu demjenigen der Orts-

14) sh. dazu unten, Kap. D, Zif. 1; vgl. auch vorne, Kap. A, Zif. 523 (lit. b & c)
15) dazu: Zaugg, N 1 zu Vorbem. zu Art. 91-94; Albisetti, S. 348
16) Art. 67, IV BauG
17) sh. Suter, S. 16
18) vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 67; zur doppelten Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips bei der Raumplanung: Suter, S. 13; Wehinger, S. 102
19) zum Begriff: Zaugg, N 1 Vorbem. zu Art. 86-90
20) dies im Gegensatz zu den meisten anderen kantonalen Planungsgesetzen (vgl. indessen SO-BauG-E § 53 / 61)

planung in sachlicher Hinsicht inhaltlich genau abgegrenzt wird, indem dort nur Gebiete für regionale Sachplanungsaufgaben und für Erholungs- und Schutzzonen, sowie für Grün- und Industriezonen von regionaler Bedeutung bezeichnet werden können (21). Der regionale Ueberbauungsplan ist demnach gegenüber den kommunalen Nutzungsplänen als subsidiäres Mittel zu betrachten. Die Gemeinden haben sich aber an einen verbindlichen regionalen Nutzungsplan zu halten, da dieser als überkommunale Bauvorschrift den Gemeindebauvorschriften vorgeht (22). Noch deutlicher ist die subsidiäre Funktion der kantonalen Ueberbauungspläne gegenüber den Planungen von Regionen und Gemeinden.

Die Hauptaufgabe der höherstufigen Planungen liegt darin, die Planungsmassnahmen der verschiedenen Planungsträger unterer Stufe untereinander und mit den spezifischen Interessen der eigenen und der höheren Stufen abzustimmen. Mittel der Koordination sind die regionalen und kantonalen Richtpläne. Eine wirksame koordinierende Planungstätigkeit setzt eine umfassende Gesamtplanung auf allen Stufen voraus (23).

114. Koordinationsaufgaben (Art. 68 f BauG)

Eine durchgehende Raumplanung verlangt von jedem Planungsträger, seine eigenen Planungen auf diejenigen benachbarter, über- und untergeordneter Planungskreise abzustimmen (24). Die Koordination wird den Trägern der Ortsplanung wie auch der Regional- und Kantonsplanung zur gesetzlichen Pflicht gemacht. Eine Koordination in der Planung soll aber nicht erst dann stattfinden, wenn auf bestehende über- und untergeordnete Planungen Rücksicht genommen werden muss. So dient die Mitwirkung des Kantons als oberste Planungsstufe bei der Genehmigung kommunaler und regionaler Nutzungspläne und Bauvorschriften bzw. bei der Bereinigung von Richtplänen (25) der notwendigen Koordination. Aber

21) sh. Art. 87, I BauG; Zaugg N 2 dazu
22) sh. Zaugg, N 1 zu Art. 89
23) vgl. unten, Zif. 114; Albisetti, S. 351 oben; vgl. auch vorne, Kap. A, Zif. 522 f
24) sh. u.a., Albisetti, S. 348; sowie Kap. A, Zif. 143 hievor
25) Art. 44 & 89, II BauG; Art. 116 & 147 II BauV

auch übergeordnete Planungen haben auf die Interessen der unteren Stufen Rücksicht zu nehmen; deshalb sieht das Gesetz Einsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten für die Planungsträger unterer Stufen vor (26).

Die gesetzlich umschriebenen Koordinationsaufgaben weisen auch darauf hin, dass die durchgehende Planung nicht nur als eine solche von oben nach unten, sondern ebensosehr als Planung von unten nach oben zu verstehen ist, auch wenn die übergeordnete Gesamtplanung jeweils den Rahmen für die untergeordnete Planung bilden wird (27).

Koordination setzt eine gegenseitige Auskunft und Information unter den verschiedenen Planungsträgern voraus. Nur so ist die notwendige Zusammenarbeit in einer durchgehenden Gesamtplanung gewährleistet (28). Die zur Koordination verpflichteten Planungsorgane und -behörden sind daher nach BauG auch gehalten, einander gegenseitig von allen wesentlichen Planungsarbeiten Kenntnis zu geben (29).

26) Art. 92, III & 94 BauG; Art. 150, II BauV; sowie Art. 89, II & III BauG und Art. 147, II BauV; ferner sh. Zaugg, N 2 zu Art. 69
27) sh. Albisetti, S. 348 f
28) sh. Maurer, Methodik, S. 29 ff
29) Art. 69 BauG bezweckt einerseits die Information und Orientierung durch die planenden Organe, anderseits die Auskünfte, welche für die Planungsbehörden bedeutsam sind, zu sichern; sh. Zaugg, N 1 f zu Art. 69

12. Die kommunale Planung

121. Die Planungspflicht (Art. 14 BauG) und die Aufgaben der Ortsplanung

Eine räumliche Planung des Kantonsgebietes ohne Ortsplanung, d.h. ohne die Festlegung einer allgemeinen Nutzungsordnung innerhalb der Gemeinden wäre kaum vorstellbar (1). Nach dem Gesetz und gemäss dem erwähnten Subsidiaritätsgrundsatz ist die Ortsplanung Sache der Gemeinden; Ortsplanung ist stets kommunale Planung (2). Es ergibt sich nun von selbst, dass - zur Verwirklichung einer durchgehenden Planung - die Gemeinden nicht nach Gutdünken Ortsplanung betreiben können oder nicht, sondern dass es ihnen zur Pflicht gemacht wird, die künftige Nutzung des Gemeindegebietes zu planen und eine bauliche Grundordnung festzulegen. Die einzelnen Planungspflichten der Gemeinden bestimmen auch die Aufgaben der Ortsplanung: es sind zunächst die Grundlagen für eine zweckmässige kommunale Gesamtplanung zu sammeln und zu erarbeiten; denn diese Grundlagen ermöglichen erst, die Planung der künftigen baulichen Entwicklung der Gemeinde entsprechend auszugestalten. In Richtplänen ist im Hinblick auf die als Planungsziel anzustrebende Entwicklung das erforderliche Baugebiet auszuscheiden. Die Richtpläne bilden den Rahmen für den Erlass der verbindlichen Nutzungsordnung (Zonenplan und Baureglement) und für die Erschliessung von Baugebiet durch die Gemeinde (3). "Die gemeindlichen Raumpläne als Instrumente der untersten Stufe der Raumplanung bilden die eigentliche 'Nahtstelle' zwischen dieser und dem engeren Bereich des Baurechts." (4).

122. Ortsplanung und Gemeindeautonomie

Im Zusammenhang mit den Gemeindebauvorschriften und der Planung erwähnt das BauG die Gemeindeautonomie. Deren Inhalt gilt es näher zu umschreiben. Nach Art. 13 BauG besteht die

1) sh. Zaugg, N 2 Vorbem. zu Art. 70-85
2) sh. Suter, S. 55 oben; vgl. auch Zif. 113, hievor
3) sh. Zaugg, N 4 Vorbem. zu Art. 13-40; Albisetti, S. 347 f; sh. BauG Art. 14, I, Art. 31 & 71, II
4) so Suter, S. 55 (mit Hinweis auf Friauf, S. 448)

Autonomie der Gemeinden bezüglich Rechtssetzung und Rechtsanwendung im Baurecht nur im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen (5). Eine volle Autonomie der Gemeinde wird namentlich auch eingeschränkt durch die im Bau- und Planungsrecht verbreitete Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle des Kantons über kommunale Anordnungen (6). Es kommt aber für die Bestimmung des Wesensgehalts der Gemeindeautonomie nicht darauf an, dass die Gemeinde zur selbständigen Erfüllung gewisser Aufgaben (d.h. ohne staatliche Kontrolle über die Recht- und Zweckmässigkeit) zuständig sei. Der Begriff der Gemeindeautonomie im bernischen BauG entspricht demjenigen der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes (7), wonach eine "relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit" der Gemeinde bei der Regelung von Aufgaben des eigenen wie des übertragenen Wirkungskreises entscheidend ist. Nach dem BauG gehören nämlich die Zuständigkeiten der bernischen Gemeinden im öffentlichen Baurecht und Planungsrecht zu ihrem übertragenen Wirkungskreis. Das BauG als Rahmenerlass bestimmt die Planungsinstrumente, die Organisation und das Verfahren für die kommunale Planung. In der konkreten Ausgestaltung der baulichen Ordnung aber verbleibt den Gemeinden ein erheblicher Ermessensspielraum (8). Für die Ortsplanung von Bedeutung ist es indessen, dass das BauG die Arten der kommunalen Raumpläne abschliessend regelt. Zum Erlass weiterer als der im Gesetz vorgesehenen Richtpläne sind die Gemeinden allerdings ermächtigt (9). Ferner sind auch Inhalt und Gegenstand der Gemeindebaureglemente durch das kantonale Recht nicht abschliessend geregelt. Es werden hier vielmehr die Bedürfnisse der einzelnen Gemeinden massgebend sein (10); dabei sind diese Bedürfnisse als Planungsziele der Ortsplanung festzustellen. Die Richtpläne bilden danach auch einen Rahmen für die Ausgestaltung des Baureglementes (11).

5) sh. Zaugg, N 2 Vorbem. zu Art. 13-40; Meyer, M., S. 16 f
6) sh. Art. 14, III, Art. 44 und Art. 68, IV BauG; Art. 149 BauV
7) sh. dazu Zaugg, N 2 Vorbem. zu Art. 13-40 und dort zitierte Entscheide; ferner BGE 96 I 725, 99 Ia 74. Das BGer folgt der Ansicht von Liver (Zbl. 50 (1949), S. 40 ff)
8) vgl. BGE 98 Ia 434; ferner 94 I 546 f, 100 Ia 84 f; sh. aber auch BauG Art. 13, I; Zaugg, N 4 Vorbem. zu Art. 1-12
9) sh. Suter, S. 55; vgl. Art. 70, I BauG im Wortlaut; alle Richtpläne müssen aber i.S. von Art. 70, II sein
10) sh. Meyer, M., S. 41 ff
11) sh. Zaugg, N 1 zu Art. 17; BauG Art. 70, II und BauV Art. 111, II: vgl. aber auch die Bedeutung des Musterbaureglements der kt. Baudirektion vom 30.7.1971, Zaugg, N 3 zu Art. 17 und BauV Art. 121, II

Der Ermessenspielraum bzw. die Entscheidungsfreiheit der Gemeinden in Planungssachen wird nun im geltenden mehrstufigen System auch dadurch eingeschränkt, dass die kommunale Planung auf die Interessen von Region und Kanton abzustimmen ist und dass deren Pläne grundsätzlich zu beachten sind (12). Die relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit der kommunalen Planungsträger findet ihre Begrenzung darin, dass auch Kanton und Region im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen zum Erlass von Plänen zuständig sind (13). Die einschränkende Wirkung von kantonalen wie regionalen Nutzungs- und Richtplänen für die Ortsplanung darf allerdings nicht überbetont werden. Es ist hier insbesondere an das Subsidiaritätsprinzip der mehrstufigen Raumplanung zu erinnern.

Auf dem Gebiete der räumlichen Planung gelten die bernischen Gemeinden nicht als blosse Hilfsorgane der staatlichen Verwaltung. Es wird daher zu Recht von einer Autonomie der Gemeinden im genannten Bereich gesprochen (14).

123. Die Mittel der Ortsplanung

Zur Erfüllung ihrer ortsplanerischen Aufgabe stellt das BauG den Gemeinden in abschliessender Aufzählung die verschiedenen Arten der kommunalen Raumpläne zur Verfügung (Art. 13 ff, 70 ff). Dabei handelt es sich um direkte Planungsmittel: Zonenplan, Ueberbauungsplan, Gestaltungsplan und Detailerschliessungsplan, welche einerseits auf Richtplänen aufzubauen haben und anderseits durch verbale Vorschriften eines Baureglementes oder allenfalls durch Sonderbauvorschriften ergänzt werden. Von Bedeutung ist die systematische Unterscheidung des BauG's nach zwei Gruppen von Planungsinstrumenten, nämlich nach mittelbar verbindlichen Richtplänen und unmittelbar verbindlichen Nutzungsplänen (15).

Neben den genannten kommunalen Plänen als direkte Planungsmittel sind aber auch die Massnahmen zur Durchführung der

12) Art. 147, II BauV
13) vgl. BGE 98 Ia 434
14) sh. Liver. a.a.O., S. 42 oben; vgl. BGE 93 I 432, 99 Ia 63
15) BauG Art. 70 und 71, II, Art. 13 ff;
sh. v.a. Albisetti, S. 349

Planung zu erwähnen. Die Ortsplanung als räumliche Planung auf unterster Stufe umfasst in besonderem Masse auch die Raumgestaltung im Sinne der tatsächlichen Verwirklichung der kommunalen Pläne (16). Diesbezügliche Mittel sind namentlich die Baubewilligungspflicht (17), die gesetzliche Regelung für Ausnahmen von den Gemeindebauvorschriften (18), sodann die Vorschriften und Massnahmen zur Baulanderschliessung und zur Baulandumlegung (19) und schliesslich die formelle Enteignung und die Ablösung von Dienstbarkeiten (20). Zur Ortsplanung gehört aber auch die kommunale Sachplanung (öffentliche Bauten und Anlagen) (21).

Schliesslich spielen auch bei der kommunalen Raumplanung die indirekten Planungsmittel (22) eine gewisse Rolle, obwohl deren Bedeutung vor allem bei der höherstufigen Planung von Kanton und Region liegt.

124. Zu den kommunalen Raumnutzungsplänen

a) Der Zonenplan: Zusammen mit dem Baureglement bestimmt der Zonenplan in einer für den Einzelnen verbindlichen Weise die bauliche Grundordnung der Gemeinde (23). Der Zonenplan gilt als Hauptmittel der kommunalen Siedlungs- und Nutzungsordnung. Um eine geordnete Besiedlung und Nutzung des Bodens sowie eine Verhinderung weiterer Streubauten zu erreichen, hat die baurechtliche Grundordnung in erster Linie das Baugebiet vom übrigen Gemeindegebiet parzellengenau zu scheiden. Diese Abgrenzung ist auf der Grundlage der gemeindlichen und der übergeordneten Richtpläne in den Zonenplänen vorzunehmen (24). Die Ausscheidung von Baugebiet muss den Bedürfnissen der Bevölkerung nach Wohnen, Arbeiten und Erholung genügen, aber auch die harmonische Gesamtentwicklung der Gemeinde, den zu erwartenden Aufwand für die Infrastrukturaufgaben und die Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft in

16) sh. Zaugg, N 4 Vorbem. zu Art. 70-85; sh. ferner Kap.A, Zif.112a.E.
17) BauG Art. 1; BewD; vgl. auch Art. 56 BauG als Planungssicherung, dazu Kap. A, Zif. 313
18) Art. 46 & 47 BauG; Zaugg N 2 zu Vorbem. zu Art. 46-50 und N 10 f zu Art. 46
19) Art. 71 und 79 f BauG; vgl. Dekret betreffend die Umlegung von Baugebiet und die Grenzregulierung vom 13.5.1965 (BUD)
20) Art. 96 f BauG, Art. 82 BauG
21) sh. Zaugg, N 4 Vorbem. zu Art. 70-85
22) sh. vorne, Kap. A, Zif. 312
23) BauG Art. 13, Zif. 1; Zaugg N 4 dazu
24) BauG Art. 14, I u. Art. 20; sh. Albisetti, S. 351 und 353; Zaugg, N 5 zu Art. 14; ferner B. BR zum RPG, S. 1487

Betracht ziehen. Dies erfordert die Erarbeitung planerischer Konzepte und schliesslich die Festlegung von mittel- bis langfristigen Planungszielen in Richtplänen, insbesondere in Nutzungsrichtplänen. Die verbindliche und parzellengenaue Abgrenzung des Baugebietes und die Ausscheidung verschiedener Nutzungszonen innerhalb und ausserhalb des Baugebietes hat sich also insbesondere an den Rahmen des kommunalen Nutzungsrichtplanes zu halten. Die Abgrenzung des Baugebietes kann aber statt durch die erwähnte Zonenplanung auch mittels Erschliessungsplanung vorgenommen werden (25), d.h. als Baugebiet soll das von der Gemeinde bereits erschlossene und das in rechtskräftigen Ueberbauungsplänen zur Erschliessung vorgesehene Land gelten (26). Zur klaren Abgrenzung des als Baugebiet geltenden Landes soll auch das bereits erschlossene Gebiet in einem Ueberbauungsplan bezeichnet werden (27). Mit weiteren einzelnen Ueberbauungsplänen - die sich wohl in der Regel auf verschiedene, untereinander nicht zusammenhängende Einzelgebiete erstrekken werden (28) - kann die Erschliessung weiterer Gemeindegebiete als Bauland vorgesehen werden. Aber auch der Aufbau der Ortsplanung über den Weg der Erschliessungsplanung darf nicht ohne Abstützung auf die Richtpläne erfolgen. Der Erschliessungsrichtplan allein dürfte dabei kaum eine genügende Grundlage bilden. Ein Nutzungs- und Finanzrichtplan sind hier ebenso als Rahmen für die Ortsplanung zu verstehen, wie dies für das Verfahren mittels Zonenplan erforderlich ist (29). Entsprechend den verbalen Zonenvorschriften des Baureglementes als Ergänzung zum Zonenplan sind hier die Ueberbauungspläne durch bestimmte Bauvorschriften oder durch Sonderbauvorschriften zu ergänzen, sofern nicht das Normalbaureglement (30) zur Anwendung kommen kann.

Die beiden beschriebenen Wege zur Bezeichnung des Baugebietes im Rahmen der Ortsplanung lassen sich indessen auch kombinieren, so etwa, dass das engere Siedlungsge-

25) dazu ausführlich: Albisetti, S. 353 ff; ferner Zaugg, N 6 zu Art. 14
26) BauG Art. 14, I, lit. b
27) so Albisetti, S. 356 unten
28) vorwiegend so in Bergregionen; sh. Zaugg, N 6 zu Art. 14
29) vgl. Albisetti, S. 355 unten und Albisetti, S. 357
30) Art. 16 BauG; Zaugg N 1 ff dazu; sh. Dekret über das Normalbaureglement vom 10.2.1970

biet in einem Zonenplan und die abgelegenen Baugebiete (Ferienhauszone, Weiler) in einem Ueberbauungsplan dargestellt werden. Das kombinierte Vorgehen erweist sich in der Praxis vielfach als zweckmässig (31).

b) Der Ueberbauungsplan: Neben der bereits erwähnten Funktion zur Bezeichnung des Baugebietes dient der Ueberbauungsplan allgemein zur Festlegung der Ueberbauung bestimmter, genau umgrenzter Gebiete in einer Gemeinde. Im einzelnen geht es dabei nicht nur um die Bezeichnung von Baulinien und Erschliessungsanlagen (Verkehrsanlagen, Leitungsnetze usw.), sondern auch um die Ausscheidung von Schutzgebieten, Gefahrenzonen, Grün- und Freihaltezonen. Mit einem Ueberbauungsplan lässt sich auch die planerische Grundlage für eine Quartiergestaltung, für eine Ausgestaltung von Ortszentren und für Altstadtsanierungen, sowie für den Bau von Hochhäusern und anderen Bauformen mit Sonderbauvorschriften (32) darstellen.

c) Der Gestaltungsplan: Beim Gestaltungsplan (plan-masse) geht es um die Ordnung und Verteilung der in einem bestimmten und genau umgrenzten Teilgebiet zu erstellenden Bauten. Namentlich können hier Zahl, Art, Lage, äussere Abmessungen, Geschosszahl u.ä. der einzelnen Bauwerke umschrieben werden. Dem Zweck nach geht es um eine wohnhygienisch und städtebaulich gute Ueberbauung einer grösseren Fläche (33).

Da der Gestaltungsplan seitens der Eigentümer aber auch auf eine rationelle Ueberbauung ausgerichtet sein soll, ist dessen Erstellung als das Ergebnis eines Zusammenwirkens privater und öffentlicher Interessen zu sehen (34).

Die bauliche Gestaltung eines bestimmten Areals wird im Gestaltungsplan recht detailliert und verbindlich festgelegt; jede abweichende Baumöglichkeit wird damit aus-

31) sh. Zaugg, N 7 zu Art. 14; sh. Albisetti, S. 357
32) sh. Suter, S. 58 f; Zaugg, N 1 ff zu Art. 31
33) vgl. Suter, S. 60 ff
34) vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 36; Suter, S. 62

geschlossen, weswegen im Planverfahren grundsätzlich die Zustimmung aller Grundeigentümer verlangt wird (35).

Der rechtskräftige Gestaltungsplan bildet nicht nur - so wie der Ueberbauungsplan mit Sonderbauvorschriften - eine Teilbauordnung, sondern auch, wegen der von der baurechtlichen Grundordnung abweichenden Bauweise einer Arealüberbauung, eine Spezialbau- und Detailordnung (36). Der Gestaltungsplan ist daher in der Regel mit Sonderbauvorschriften zu verbinden (37). Im weiteren ist der Gestaltungsplan von seiner erwähnten Zweckbestimmung her als Spezialfall des kommunalen Ueberbauungsplanes zu betrachten; der Gestaltungsplan kann dieselben Feststellungen wie ein Ueberbauungsplan enthalten. Indessen liegt der Hauptzweck des ersteren in einer "Fixierung der Baukuben nach Lage, Grösse, Gruppierung und Verwendungszweck."(38).

Beim Erlass des Gestaltungsplanes sind wie bei den übrigen kommunalen Plänen die Planungen höherer Stufen zu berücksichtigen. Insbesondere werden im Konfliktsfalle auch die kantonalen und regionalen Ueberbauungspläne als überkommunale Vorschriften dem Gestaltungsplan vorgehen (39). Im übrigen aber liegt es im Wesen des Gestaltungsplanes, dass durch ihn eine Spezialbauordnung geschaffen wird und damit die Grundordnung für das bezeichnete Plangebiet ausgeschlossen wird (40). Dabei können durch den Gestaltungsplan die Bestimmungen des Baureglementes gelockert oder verschärft werden. Der Gestaltungsplan und die dazugehörigen Sonderbauvorschriften (lex specialis) stehen als Gemeindebauvorschriften neben der baurechtlichen Grundordnung (lex generalis) von Zonenplan und Baureglement (41).

Der Gestaltungsplan als kommunaler Nutzungsplan und als Bestandteil der Gemeindebauvorschriften hat die kommunale Richtplanung zu beachten. Es entspricht dem Grundsatz der durchgehenden Gesamtplanung, dass auch die Gestaltungsplanordnung auf die ortsplanerische Gesamtkonzeption abzustimmen ist (42).

35) sh. Zaugg, N 1 zu Art. 36
36) sh. Suter, S. 62/63
37) vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 36
38) so Suter, S. 62
39) BauG Art. 92, II, BauV Art. 118 und 147, III; vgl. Suter, S. 79 f & 81; Zaugg, N 1 zu Art. 89 und N 2 zu Art. 94
40) Dies hat allerdings auch seine Grenzen (Zweckmässigkeitsprüfung der Pläne!); vgl. Zaugg, N 4 zu Art. 13; BauG Art. 39, II
41) sh. Suter, S. 82
42) sh. Suter, S. 82/83

d) Der Detailerschliessungsplan: Bei der Erschliessung des Baulandes mit Strassen, Wasser-, Abwasser- und Energieleitungen unterscheidet das BauG zwischen Basis- oder Grosserschliessung und Detail- oder Feinerschliessung. Zur Basiserschliessung, d.h. zur Ausrüstung des Baugebietes mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen, sind die Gemeinden gesetzlich verpflichtet. Sie haben die Erschliessung in besonderen Richtplänen im Rahmen der Ortsplanung festzulegen. Die Detailerschliessung dagegen obliegt grundsätzlich den betreffenden Grundeigentümern (43). Diese haben ihre Erschliessungsanlagen aufeinander abzustimmen und allenfalls gemeinsam zu erstellen. Darüberhinaus kann die Gemeinde vorschreiben, dass bestimmte Grundeigentümer für die Erschliessung ihrer Parzellen zur Detailplanung verpflichtet sind (44). Das Gesetz stellt hiezu das besondere Institut des Detailerschliessungsplanes zur Verfügung. Der Ueberbauungsplan legt in der Regel, gestützt auf die Erschliessungsrichtpläne, die Basiserschliessung in verbindlicher Weise fest und kann zweckmässigerweise auch den Perimeter für das Gebiet mit Detailplanungspflicht bestimmen (45). Die eigentliche Planung der Detailerschliessung, d.h. die Verbindung der einzelnen Parzellen mit den Anlagen der Basiserschliessung, soll nun durch die Grundeigentümer im Plangebiet an die Hand genommen werden und in einem Detailerschliessungsplan festgelegt werden. Dieser unterliegt allerdings der Genehmigung durch Gemeinde und Kanton (46). Erst bei einer Nichteinigung unter den Grundeigentümern wird der Detailerschliessungsplan den Vorschriften über den Ueberbauungsplan entsprechend von den Behörden aufgestellt (47). Neben der ausnahmsweisen Fest-

43) BauG, Art. 71, II; vgl. unten, Kap. E, Zif. 34; BauG Art. 72, II
44) sh. Zaugg, N 2 zu Art. 73 (ebendort auch die weiteren Voraussetzungen für eine Detailplanpflicht)
45) BauG Art. 71, II in Vb. mit Art. 31 ff
46) BauG Art. 74, I; zum Verfahren: Zaugg, N 3 ff zu Art. 74; vgl. ferner Kap. A, Zif. 131 hievor
47) BauG Art. 74, II; vgl. Suter, S. 60 & 63 (ebendort Anm. 18).)

legung der Detailerschliessung in einem Ueberbauungsplan, kann jene auch ohne weiteres in einem Gestaltungsplan geregelt werden (48). Der Detailerschliessungsplan i.S. von Art. 74 des BauG's dagegen ist als eigenes Planungsinstitut zu sehen.

Selbstverständlich hat die Detailplanung an die Planung der Basiserschliessung anzuknüpfen. Letztere gehört zwar nicht zur baurechtlichen Grundordnung, ist aber mit ihr im Rahmen der Ortsplanung zu koordinieren. Zur kommunalen Richtplanung gehört deshalb auch ein Erschliessungsrichtplan bzw. ein Richtplan über die etappenweise Ausführung der Erschliessungsanlagen (49).

48) sh. Suter, S. 63
49) sh. Art. 71, II BauG

13. Die regionale Planung

131. Zur Aufgabe der Regionalplanung

Die Region im raumplanerischen Sinn umfasst das Gebiet mehrerer Gemeinden eines geographisch und wirtschaftlich zusammenhängenden Raumes (1). Regionalplanung bedingt damit einen Zusammenschluss verschiedener Gemeinden (eines Tales, einer Agglomeration, etc.) und hat zur Aufgabe, verschiedene Vorhaben, welche die Kraft oder den Bereich der einzelnen Gemeinde übersteigen, gemeinsam vorzubereiten und zu realisieren (2). Es liegt nach dem geltenden Recht weitgehend bei den beteiligten Gemeinden, den Aufgabenbereich, die Rechtsform und Organisation, sowie die Kompetenzen des regionalen Planungsträgers zu bestimmen.

Das BauG verpflichtet die Regionalplanungsorganisation, Richtpläne zu erarbeiten. Neben dieser Mindestaufgabe der Regionalplanung enthält das Gesetz einen nicht abschliessenden Katalog von regionalen Planungsaufgaben: die Planung, Anlage und der Unterhalt von Verkehrseinrichtungen, die Sicherung von Grünflächen, Erholungs- und Schutzgebieten, die Ansiedlung von Industrie, die Planung, Erstellung und der Betrieb von Infrastrukturanlagen; dabei müssen die genannten Vorhaben von regionaler Bedeutung sein (3). Wichtigste Funktion der Regionalplanung - neben der Wahrnehmung originärer Planungsaufgaben mittels regionaler Ueberbauungspläne - ist die koordinierende Tätigkeit, d.h. die Abstimmung der Ortsplanungen in der Region untereinander und mit den Planungsinteressen des Kantons. Es handelt sich also bei der Regionalplanung zur Hauptsache um Rahmenplanung. Der Erlass von Richtplänen dient dazu, den kommunalen Planungen in der Region Richtlinien und Rahmenbedingungen zu geben (4).

1) zur Regionenbildung sh. unten, Kap. D, Zif. 11
2) sh. Botsch. GR zum BauG, S. 5; Zaugg, N 1 zu Art. 86 und N 1 zu Art. 67
3) BauG Art. 86, II: ferner Art. 88 & 90; vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 88; vgl. aber auch hinten, Kap. D, Zif. 131
4) BauG Art. 86, II, lit. a; ferner Zaugg, N 1 der Vorbem. zu Art. 86-90; Albisetti, S. 351

Eine Unterteilung des gesamten Kantonsgebietes in planungsrechtliche Regionen entspricht der Absicht des Gesetzgebers. Trotzdem kennt das bernische BauG keinen regionalen Zwangsverband und mithin keine Pflicht für die einzelnen Gemeinden auf eine Mitwirkung an der Regionalplanung. Diese ist - im Gegensatz zur Ortsplanung - als freiwillige Aufgabe der Gemeinden zu betrachten (5).

132. Die Instrumente der Regionalplanung

Mittel der koordinierenden regionalen Planung sind die regionalen Richtpläne; sie sind im folgenden noch näher zu betrachten (6).

Zur Sicherung und Durchführung eigentlicher regionaler Planungsaufgaben (7) sieht das Gesetz das Institut des regionalen Ueberbauungsplanes vor. Dieser ist wie der kommunale Ueberbauungsplan für den Grundeigentümer verbindlich (8). Der Anwendungsbereich des regionalen Ueberbauungsplanes ist indessen in zweifacher Hinsicht begrenzt. Einmal sind nur die öffentlichrechtlichen Regionalplanungsorganisationen zum Erlass solcher Pläne ermächtigt, da den privatrechtlichen Planungsgemeinschaften keine hoheitlichen Befugnisse zukommen. Dann aber sind dem regionalen Ueberbauungsplan auch sachlich Grenzen gezogen, indem dort nur die im Gesetz genannten Gegenstände geregelt werden können: Ausscheidung von Freiflächen für öffentliche Werke und Anlagen, von Grünflächen, Erholungsräumen, Schutzgebieten und Industriezonen, dies alles unter der Bedingung der regionalen Bedeutung der vorgesehenen Planungsmassnahmen (9). In der Praxis dürfte sich die Aufstellung eines regionalen Ueberbauungsplanes stets dann erübrigen, wenn der Planungsgegenstand von regionaler Bedeutung bereits in den entsprechenden kommunalen Planungen als gesichert gelten kann. Anderseits kann ein regionaler Ueberbauungsplan selbst für Gemeinden, die dem Planungsverband nicht angehören, verbindlich erklärt werden (10).

5) Botsch. GR, S. 9; vgl. auch BauG'e Kt. LU (§ 11, III), AG (§ 124); sh. dagegen BauG Kt. SG (Art. 36 und 37), SO (BauG-E §§ 54 & 56); sh. Zaugg, N 2 der Vorbem.zu Art. 86-90
6) sh. Kap. D hienach
7) etwa i.S. von Art. 86, II, lit. b-e BauG
8) BauG Art. 89, I; Zaugg, N 1 zu Art. 89; Albisetti, S. 351. - Die meisten Kantone kennen das Institut des regionalen Ueberbauungsplanes nicht (vgl. indessen Kt. SO BauG-E § 58).
9) vgl. Zaugg, N 4 zu Art. 86; BauG Art. 89 I und Zaugg, N 2 dazu; vgl. dagegen SO-BauG-E § 58
10) Art. 89, III BauG; Zaugg, N 6 zu Art. 89

14. Die Kantonsplanung

141. Zur Aufgabe der Kantonsplanung

Die Kantonsplanung hat vorwiegend Koordinationsfunktion. Einerseits sind hier die verschiedenen Sachplanungen auf eine räumliche Gesamtordnung abzustimmen. Dies bedingt die Erarbeitung einer kantonalen Raumordnung auf wissenschaftlicher Grundlage (1). Anderseits hat der Kanton auch die Planungsgrundsätze des Bundes mit seinen eigenen Planungsbedürfnissen und denjenigen der Regionen zu koordinieren. Schliesslich geht es hier auch darum, "... die Koordination der Planungen unterer Stufen unter sich und im Hinblick auf das kantonale Planungsziel zu sichern." (2). Koordinationsaufgaben ergeben sich ferner mit den Nachbarkantonen. Es ist unerlässlich, dass die Kantone die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebietes in Richtplänen niederlegen (3).

Die Kantonsplanung verfolgt die kantonalen und überregionalen Interessen der räumlichen Gesamtplanung (4) unter Berücksichtigung der Grundsätze des Bundes und weiterer Interessen von Bund und Nachbarkantonen. Im Gegensatz zur Gemeinde und auch zur Region greift der Kanton nur ausnahmsweise mit unmittelbar verbindlichen Raumnutzungsplänen in die konkrete Nutzungsordnung ein (5). Der kantonale Ueberbauungsplan dient allein dem Schutze gefährdeter, wichtiger Interessen der Kantons- und Regionalplanung (6). Der Kanton kann somit bei Fehlen einer genügenden Regionalplanung teilweise die Interessen und Aufgaben der letzteren wahrnehmen.

142. Die Mittel der Kantonsplanung

Als direkte Mittel der Raumplanung auf kantonaler Stufe nennt das Gesetz den Richtplan und den Ueberbauungsplan. Während den kantonalen Richtplänen ein eigenes Kapitel gewidmet ist (7), soll hier vor allem der kantonale

1) sh. BauV Art. 150, II
2) so Zaugg, N 2 zu Art. 67
3) vgl. RPG Art. 5
4) BauG Art. 67, IV; ferner BauV Art. 149, I
5) sh. Zaugg, N 1 zu Art. 67 (a.E.); BauG Art. 67, IV; ferner Zaugg, N 1 zu Art. 93
6) BauG Art. 93, II; Botsch. GR, S. 10 oben
7) sh. Kap. C hienach

Ueberbauungsplan als planungsrechtliches Institut kurz betrachtet werden. Dieser Plan gilt - wie bereits erwähnt - als Mittel einer Ersatzvornahme durch den Kanton. Dabei geht es sowohl um den Schutz von kantonalen (überregionalen) als auch von regionalen Planungsinteressen. Sobald der zuständige Planungsträger auf unterer Stufe die erforderlichen Pläne aufgestellt hat, ist der kantonale Ueberbauungsplan als vorsorgliche Massnahme anlässlich der Genehmigung des entsprechenden kommunalen bzw. regionalen Planes aufzuheben (8). - Der Planungsgegenstand des kantonalen Ueberbauungsplanes deckt sich weitgehend mit dem der regionalen Ueberbauungspläne (9). Die Aufhebung des kantonalen Planes kann nur durch rechtskräftige regionale oder kommunale Nutzungspläne erreicht werden; Richtpläne genügen nicht. Der kantonale Ueberbauungsplan hat dieselben Rechtswirkungen wie der kommunale Ueberbauungsplan, ist also für den Einzelnen unmittelbar verbindlich (10). Als ein Beispiel eines kantonalen Ueberbauungsplanes kann hier der Plan der provisorischen Schutzgebiete vom 20.2.1973 angeführt werden. Wenngleich dieser Plan auf besonderen rechtlichen Grundlagen beruht (Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17.3.1972, kantonale Verordnung zum Vollzug des genannten BB im Kanton Bern vom 24.5.1972), so ist er doch ein kantonaler Raumplan mit verbindlicher Wirkung auch dem Einzelnen gegenüber. Die Ausscheidung von Schutzgebieten durch den Kanton ermöglicht schliesslich auch das geltende kantonale Planungsrecht (11). In verschiedenen Gemeinden konnte ferner der kantonale Plan der provisorischen Schutzgebiete aufgehoben werden, sobald ausreichende Schutzbestimmungen im Rahmen der Ortsplanung bzw. Ortsplanungsrevision beschlossen waren und vom Kanton genehmigt werden konnten (12).

8) BauG Art. 93, II & III; vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 93
9) vgl. Art. 89, I und Art. 93, I BauG; ferner auch kt. GschV (v. 27.9.72), Art. 51
10) BauG Art. 93, I; zum Verfahren: BauG Art. 94 in Vb. mit SBG Art. 33: sh. Zaugg, N 1 ff zu Art. 94
11) sh. BauG. Art. 93, I, lit. c
12) indessen ruft schon die provisorische Natur des genannten Planes nach einer Aufhebung, ungeachtet der Vorschrift von BauG Art. 93, III; vgl. als Bsp. die Genehmigung der Ortsplanung der Gem. Bremgarten mit Beschluss der BD vom 28.2.1975, S. 21

Auf der Stufe Kanton sind aber auch zahlreiche indirekte Planungsmittel von Bedeutung anzutreffen (z.B. Subventionen, steuerliche Massnahmen). Dabei ist festzuhalten, dass seitens des Kantons auch indirekte Planungsmittel zur Anwendung kommen, die sich namentlich auf die Ortsplanung beziehen (13).

13) vgl. insbesondere Dekret betreffend die Hauptrevision der amtlichen Werte der Grundstücke und Wasserkräfte vom 13.2.1973, Art. 24 ff, im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Bauland im Zonenplanverfahren

15. Die planungsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes über die Bauvorschriften vom 26. Januar 1958 (BVG)

Nachdem nun versucht worden war, in Grundzügen die geltende planungsrechtliche Ordnung darzustellen, rechtfertigt sich wohl ein Blick auf die planerischen Vorschriften der früheren Baugesetzgebung (1).

Der Erlass des Bauvorschriftengesetzes hing vor allem damit zusammen, dass die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die in den Gemeinden schon weit entwickelten Ortsplanungen bestand (2). Die Gemeinden wurden zum Erlass von Zonenplänen, Baureglementen, sowie Baulinien- und Bebauungsplänen ermächtigt (3). Für Gemeinden ohne solche bauliche Ordnung galten kantonale Bauvorschriften (4). Bedeutsam erscheint vor allem, dass es auf kommunaler Ebene möglich wurde, Bauzonen auszuscheiden und innerhalb dieser Gebiete wiederum verschiedene Nutzungsarten und -intensitäten festzulegen (5). Allerdings statuierte das BVG keine Pflicht zur Ortsplanung. Ferner wurde die gesetzliche Grundlage für eine beschränkte regionale Planung geschaffen. "Das Bauvorschriftengesetz ordnet nur einen Teil dessen, was gewöhnlich unter Regionalplanung verstanden wird, nämlich einzig die Planung in den Randgebieten aneinandergrenzender Ortschaften." (6).

Planerische Bedeutung kommt schliesslich auch den mit dem BVG neu eingeführten Bestimmungen über den Lastenausgleich, die Eigentumsbeschränkungen und die materielle Enteignung zu (7).

1) Allg. Ausführungen zur Entwicklung des BVG bei: Suter, S. 48 f; Zaugg, N 3 Einleitung; Siegenthaler, H., MBVR 56 (1958), S. 65 ff
2) dazu v.a. Siegenthaler, H., a.a.O., S. 66 ff (insbes. S. 69 f); Gygi, MBVR 56 (1958), S. 218
3) zu den einzelnen kommunalen Plänen nach BVG vgl. Suter, S. 49 ff
4) sh. Zaugg, N 3 Einleitung. Kant. Bauvorschriften waren aber z.T. auch zwingend, d.h. für alle Gemeinden geltend; sh. Siegenthaler, H., a.a.O., S. 72 ff
5) BVG Art. 6; sh. Siegenthaler, H., a.a.O., S. 74 f; zur Landwirtschaftszone: Schwarz, S. 75 ff
6) so Siegenthaler, H., a.a.O., S. 76; allerdings: der zwangsweise Beitritt zu einer Gemeindeverbindung war für besondere Fälle vorgesehen (BVG Art. 39)
7) BVG Art. 26 ff; sh. Suter, S. 49; Gygi, a.a.O., S. 220 ff

Das Bauvorschriftengesetz von 1958 enthielt zwar ein zeitgemässes und grundsätzlich mit dem heute geltenden Planungsrecht übereinstimmendes Instrumentarium für die Ortsplanung (8); angesichts der konjunkturbedingten stürmischen Entwicklung im Bauwesen und auf dem Gebiete des Verkehrs aber vermochte das BVG eine angemessene räumliche Ordnung nicht mehr zu gewährleisten und die gesamtwirtschaftlich unerwünschte Streubauweise nicht zu verhindern (9). "Das gesetzliche Konzept der Raumplanung erwies sich vor allem deshalb als ungenügend, weil das BVG die Gemeinden wohl zur Aufstellung von kommunalen Raumplänen ermächtigte, sie aber nicht zur Ortsplanung verpflichtete, weil ferner die Regionalplanung nur im Ansatz vorhanden war, aber kaum je richtig wirksam wurde und weil die Kantonsplanung überhaupt fehlte. Viele der neuen Aufgaben, wie die Sicherung der Erholungsräume und die Reinhaltung von Luft und Wasser, konnten jedoch von den Gemeinden für sich allein nicht gelöst werden." (10). So war es denn der Hauptzweck der Revision, das Planungsrecht neu zu ordnen. Das BauG vom 7.6.1970 ermöglicht eine durchgehende Gesamtplanung auf den Stufen Gemeinde, Region und Kanton. Die ortsplanerischen Instrumente wurden gegenüber dem BVG ausgebaut und nun auch für höherstufige Planungen teilweise in Anwendung gebracht. Mit der Einführung der Richtpläne als neues Planungsinstrument aller Stufen wird vor allem die in einer durchgehenden Gesamtplanung notwendige Koordination erleichtert bzw. gesichert.

8) sh. Suter, S. 53
9) sh. Zaugg, N 4 Einleitung;
   Botsch. GR, S. 3 f
10) so Suter, S. 53

2. Ueberlick über die Arten von Richtplänen und deren gesetzliche Regelung im BauG

21. Vorbemerkung: Zum Stand der Planungsarbeiten im Kanton

Beim Inkrafttreten des BauG's bestanden in 116 der 492 Gemeinden des Kantons Bern rechtskräftige Ortsplanungen (1). Die übrigen Gemeinden haben nun, um der gesetzlichen Pflicht zur Ortsplanung Genüge zu tun, innerhalb einer bestimmten Uebergangsfrist (2) wenigstens ein Baureglement zu erlassen und das Baugebiet vom übrigen Gemeindegebiet abzugrenzen (Art. 14 I BauG). Allein ländliche und vorwiegend kleinere Gemeinden mit geringer Bautätigkeit kann die kantonale Baudirektion von der Planungspflicht vorläufig befreien (3). Im Verlaufe der letzten Jahre haben zahlreiche Gemeinden ihre Ortsplanung an die Hand genommen bzw. in Revision gezogen.

Stand der Ortsplanungen (31.12.1975) (4):

- Gemeinden total: 491
- Gemeinden mit Dispens von der Ortsplanung: 81
- Gemeinden mit Ortsplanung nach altem Recht u. Revision noch nicht begonnen: 11
- Gemeinden mit genehmigter Ortsplanung nach neuem Recht: 27
- Gemeinden, in denen Ortsplanung in Vorbereitung, im Gange oder in Revision ist: 364
- Gemeinden ohne Ortsplanung 8

Die grosse Zahl der zur Vorprüfung und Genehmigung bzw. Bereinigung an den Kanton eingereichten Planungen bedeutet für die Behörden eine grosse Belastung. Dies mag erklären, dass heute erst relativ wenige Ortsplanungen nach neuem Recht in Kraft stehen.

Die Träger der Regionalplanungen - Regionalplanungsvereine mit privatrechtlicher Organisation (5) - sind in der Erarbeitung der Grundlagen zu den regionalen Richtplänen (Bestandesaufnahmen, Inventare, Konzepte und Prognosen) unter-

1) nach Albisetti, S. 357
2) innert 3 Jahren seit Inkrafttreten des BauG's
3) sh. Art. 15 BauG; Zaugg, N 1 dazu
4) nach Verwaltungsbericht der Direktion der Bauten des Kantons Bern für das Jahr 1975, Bern 1976, Beilage: Karte "Stand der Ortsplanungen am 31.12.75"
5) sh. unten, Kap. D, Zif. 12

schiedlich weit fortgeschritten. In der Region Stadt Bern und umliegende Gemeinden liegen die Richtpläne im Entwurf vor. Hier konnte auf einige schon geraume Zeit vor dem neuen Baugesetz in Angriff genommene Vorarbeiten aufgebaut werden (6).

Regionale Ueberbauungspläne suchen wir vergeblich. Alle bernischen Regionalplanungsorganisationen sind solche des privaten Rechts und nach Gesetz deshalb nicht befugt, Ueberbauungspläne aufzustellen (7).

Ueber den Stand der Kantonsplanung ist folgendes zu berichten: Zu den kantonalen Richtplänen laufen gegenwärtig verschiedene Vorarbeiten wissenschaftlicher Art. Vorgesehen sind dereinst kantonale Teilrichtpläne der Landschaft, des Verkehrs, sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen. Als richtplanähnliche Grundlage zum Plan der provisorischen Schutzgebiete gemäss BB vom 17.3.72 (dringliche Raumplanungsmassnahmen) wurde durch den Kanton ein Inventar der schützenswerten Landschaften, Ortsbilder und Einzelobjekte aufgenommen (8).

Bis die Richtpläne des Kantons vorliegen, stützt sich die kantonale Genehmigungsbehörde bei der Prüfung bzw. Bereinigung und Genehmigung von Planungsmassnahmen unterer Stufen vorwiegend auf allgemein gültige Planungsgrundsätze und -richtlinien, welche wohl dereinst zu materiellen, gesetzlichen Grundsätzen des kantonalen Rechts werden dürften und ferner auf den Plan der provisorischen Schutzgebiete (kantonaler Ueberbauungsplan!). In vielen Fällen wird es vorteilhaft sein, im Genehmigungsverfahren auch Mitberichte anderer Direktionen und der Regionalplanungsorganisationen einzuholen, solange deren Interessen nicht aus Richtplänen des Kantons ersehen werden können. Der Erlass eines kantonalen Gesamtrichtplanes wird das Verfahren zur Genehmigung von Orts- und Regionalplanungen vereinfachen.

Anhand der kurzen Uebersicht über den Stand der Planungsarbeiten im Kanton zeigt sich, dass es nur beschränkt möglich ist, im Folgenden die praktische Anwendung und Bewährung der gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Richtpläne insbesondere auf den höheren Stufen aufzuzeigen.

6) Der RPV Bern und umliegende Gemeinden wurde 1963 gegründet. Zu den Vorarbeiten vgl. "Region Bern", Richtpläne Nutzung und Verkehr, S. 11 ff
7) sh. Art. 89, I BauG; Zaugg, N 4 zu Art. 86 und N 1 der Vorbem. zu Art. 86-90
8) sh. dazu die kant. VV vom 24.5.1972 zum BB vom 17.3.1972 über dringl. Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, dort insb. Art. 2 ff

22. Die gesetzlichen Regeln über die Richtpläne

221. Die gesetzessystematische Unterscheidung von Richtplänen und Nutzungsplänen

Nach dem BauG sind die Planungsträger aller Stufen zum Erlass von Richtplänen befugt und verpflichtet. Da Richtpläne das Hauptinstrument der horizontalen und vertikalen Koordination räumlicher Planungen darstellen, sind insbesondere die Regionen und der Kanton in dem Sinne zur Erstellung von solchen Plänen gehalten, als dies wohl ihre planerische Minimalaufgabe bedeutet. Eine durchgehende Planung wäre sonst kaum gewährleistet.

Die Richtpläne sind nun nicht allein in ihren Rechtswirkungen und bezüglich Inhalt und Verfahren von den Nutzungsplänen zu unterscheiden. Auch die Aufgaben der beiden Plantypen sind verschieden: Richtpläne gelten als Mittel zur Erfüllung koordinierender Planungsaufgaben sowie zur langfristigen Planung, Nutzungspläne dagegen als Mittel zur Durchführung der Richtpläne i.S. der unmittelbar verbindlichen Festlegung von räumlichen Ordnungen.

222. Die Arten von Richtplänen nach dem BauG

Im Gegensatz zu den Nutzungsplänen sind die Arten der verschiedenen möglichen Richtpläne bzw. Teilrichtpläne im Gesetz nicht im Sinne einer abschliessenden Aufzählung festgelegt. Die Planungsträger sind daher befugt, ihre Richtpläne zu unterteilen oder auch weitere Arten von solchen einzuführen. Allerdings müssen sämtliche Richtplanarten dem gesetzlich umschriebenen Planungszweck entsprechen (1).

Das Gesetz regelt indessen die wichtigsten Gegenstände der Richtplanung auf den einzelnen Stufen. So ist in den kommunalen Richtplänen namentlich die künftige Nutzung und die Erschliessung von Bauland festzulegen (2), während auf regionaler Stufe die aus der Sicht der Region erwünschte Nutzung (Siedlung, Landschaftsschutz

1) Art. 66 BauG
2) Art. 70 BauG

und Erholung) sowie die Gestaltung des Verkehrsnetzes im Vordergrund stehen (3). Planungsziel der kantonalen Richtpläne ist insbesondere, eine im überregionalen und kantonalen Interesse liegende Gesamtentwicklung zu erreichen (4).

223. Raumrelevante Pläne i.w.S. mit Richtplancharakter

Neben den im BauG genannten Richtplänen sind auch diejenigen raumbedeutsamen Pläne der übrigen eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung zu beachten, die nicht oder nicht in erster Linie einem raumplanerischen Zweck dienen wollen, jedoch räumliche Auswirkungen zeitigen und - ohne dass hier auf die Rechtswirkungen der einzelnen Pläne näher eingetreten werden kann - ihrer rechtlichen Ausgestaltung nach als Richtpläne zu bezeichnen sind (5). Solche Pläne finden wir etwa auf dem Gebiete der Kanalisationsplanung gemäss Gewässerschutzgesetzgebung (6): kantonaler und kommunaler Sanierungsplan (7) und Kanalisationsrichtplan (KRP) (8). Auch das generelle Kanalisationsprojekt (GKP) muss wohl als Richtplan eingestuft werden, als Grundlage zur Ausbauplanung der öffentlichen Hand, wobei das Baugebiet gemäss Ortsplanung bzw. gemäss kantonaler Ersatzordnung - also stets die baurechtliche Ordnung - für die Bestimmung des GKP-Perimeters entscheidend ist (9). Nach Art. 71 BauG gehört der Bau des Kanalisationsnetzes zur Basiserschliessung; das GKP ist folglich als Teilrichtplan auf die übrige Erschliessungsplanung (allg. Erschliessungsrichtplan!) abzustimmen (10). Ferner gilt es auch, den Kanalisationsrichtplan mit dem Erschliessungsrichtplan bzw. Nutzungsrichtplan der Gemeinde zu koordinieren (11). Die Vorschriften der kantonalen Gewässerschutzverordnung zeigen, "...wie Zusammenhänge des Planungsrechts mit anderen Rechtsgebieten in der Gesetzgebung aufeinander abgestimmt werden müssten." (12). Mit dem GKP soll

3) Art. 88 BauG; das Verkehrsnetz ist indessen nur ein Teil der regionalen Erschliessungsanlagen, sh. Zaugg, N 2 zu Art. 88
4) Art. 92 BauG; vgl. Zaugg, N 3 dazu; ferner Lendi, ZSR NF 92 I (1973), S. 127, Anmerkg.
5) vgl. im allg. Teil hievor, Kap. A, Zif. 322
6) sh. dazu Meyer, M., MBVR 72 (1974), S. 435 ff; Bendel, F., S. 242
7) GschG Art. 16; allg. GschV Art. 11 ff; kt. GschV Art. 19 f & 27
8) allg. GschV Art. 16; kt. GschV Art. 22; Albisetti, S. 362
9) Art. 17 GschG; Albisetti, S. 361; Meyer, M., a.a.O., S. 436 f
10) sh. insbesondere Art. 21, II kt. GschV
11) sh. Albisetti, S. 362; kt. GschV Art. 22
12) so Albisetti, S. 362

der Anschluss aller Abwässer an das Kanalisationsnetz angestrebt werden. Wegleitend ist hier der Gewässerschutz, die einwandfreie Abwasserbeseitigung. Jedoch haben die Bestimmungen des Gewässerschutzrechtes, wonach Bauvorhaben ausserhalb von Bauzonen bzw. ausserhalb des GKP's nicht mehr zulässig sind, erhebliche räumliche Auswirkungen. Die genannte Regelung stimmt aber mit den Vorschriften des bernischen BauG's und des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes überein (13). Fehlt eine Ortsplanung, so gilt nach eidgenössischem Recht das überbaute und das für innert höchstens 15 Jahren zur Erschliessung vorgesehene Gebiet als massgebend für den GKP-Perimeter. Dabei erlaubt die Gewässerschutzgesetzgebung höchstens eine Verdoppelung der Bevölkerungszahl und verlangt die Berücksichtigung einer den örtlichen Verhältnissen angemessenen Entwicklung (14). Trotzdem besteht hier die Gefahr, dass Kanalisationsprojekte angelegt werden, die einer übergeordneten räumlichen Gesamtplanung zuwiderlaufen. Deshalb bestimmt sich der GKP-Perimeter gemäss bernischer Gewässerschutzverordnung auch für Gemeinden ohne Ortsplanung nach baurechtlichen Grundlagen: massgebend ist die baurechtliche Ersatzordnung über die Abgrenzung des Baugebietes (15). Die Abstimmung des GKP's mit der baurechtlichen Ordnung ist nicht zu beanstanden; es wird damit nicht mit Mitteln des Gewässerschutzes Raumplanung betrieben (16). Vielmehr ist es so, dass die Massnahmen zur Abwasserbeseitigung sich auf eine bereits bestimmte räumliche oder zumindest bauliche Ordnung stützen sollen. Raumplanung geht der Kanalisationsplanung vor (17).

Weitere raumrelevante Pläne, die unseren Richtplänen ähnlich sind, begegnen uns in Form der regionalen Entwicklungskonzepte für die Berggebiete (18). Die wirt-

13) BauG Art. 23 f und RPG Art. 33 im Vergleich zum GschG Art. 19/20
14) allg. GschV Art. 15
15) sh. kt. GschV Art. 21, I, lit. b in Vb. mit BauG Art. 15, III und BauV Art. 114, II; vgl. auch Meyer, M., a.a.O., S. 436 f
16) Die dahingehenden Befürchtungen M. Meyers (a.a.O., S. 434 f) sind mindestens für den Kanton Bern nicht zutreffend.
17) sh. Bendel, F., S. 242 (mit Hinweisen); vgl. auch BGE 101 I b 66
18) BG über Investitionshilfe für die Berggebiete (IHG) vom 28.6.1974; vgl. auch hinten, Kap. D, Zif. 11

schaftliche Entwicklungsplanung des Kantons im allgemeinen ist in dem Sinne für die Raumplanung von Bedeutung, als deren Pläne wichtige Grundlagen für die räumliche Gesamtplanung des Kantons und der Regionen liefern.

Gegenseitige Abhängigkeiten bestehen sodann zwischen Raumplanung und Finanzplanung der öffentlichen Hand. Ein Finanzplan, ein allgemeiner Finanzrichtplan, welcher die Ausgabeprioritäten in einem gegebenen finanziellen Rahmen ordnet und den künftigen gesamten Finanzbedarf erkennen lässt, muss mit einem Raumplanungsprogramm, welches die sachlichen Prioritäten zur Verwirklichung einer bestimmten räumlichen Ordnung regelt, in Einklang gebracht werden. Nicht zuletzt deshalb verlangt das BauG von den Gemeinden ein besonderes Finanzierungsprogramm für die Ortsplanung, den sog. kommunalen Finanzrichtplan (19).

19) vgl. zum ganzen: Hauptbericht Raumplanung CH, S. 122 f

23. Zur Frage interkantonaler Richtpläne

Im Hinblick auf die Verwirklichung einer im Gesamtinteresse liegenden Raumordnung sind zuweilen Abgrenzungen von planerischen Gebietseinheiten vorzunehmen, welche nicht mit den bestehenden staatlichen Strukturen übereinstimmen (1). Richtpläne, deren Bezugsgebiet über die Kantonsgrenzen hinausgeht, sind also denkbar und unter Umständen planerisch notwendig. So wird etwa die regionale Planung im Raume Basel zwangsläufig nicht nur das baselstädtische Territorium, sondern auch Teile des Kantons Basel-Landschaft und allenfalls angrenzende Auslandsgebiete umfassen (2). Gemeinsame Planungen - insbesondere die gemeinsame Erstellung von Richtplänen - zwischen benachbarten Kantonen wären wohl auf dem Konkordatswege zu vereinbaren. Das geltende Planungsrecht sieht indessen die Möglichkeit der gemeinsamen Kantonsplanung nicht vor (3). Es wird sich in der Praxis auch selten als notwendig erweisen, die Planung über zwei oder mehrere gesamte Kantonsgebiete gemeinsam zu erstellen. Eine wichtige Funktion der Kantonsplanung liegt ja nicht zuletzt darin, dass die Sachplanungen, für die zu einem grossen Teil kantonale Behörden zuständig sind und die damit vielfach nicht über die Kantonsgrenzen hinausreichen, im Hinblick auf eine künftige räumliche Gesamtordnung in einen kantonalen Richtplan einbezogen werden. Das Bezugsgebiet der Planung auf oberster, auf kantonaler Ebene soll zweckmässigerweise stets durch die Grenzen der Kantone bestimmt sein.

Praktische Bedeutung hat dagegen eine die Kantonsgrenzen überschreitende Regionalplanung, d.h. die gemeinsame Planung über benachbarte Teilgebiete verschiedener Kantone. Dabei könnte es sich auf der einen Seite durchaus auch um einen kleineren Kanton im gesamten (z.B. Basel-Stadt) handeln. Teilgebiete sollen sich zusammenschliessen können, sofern dadurch eine Region im pla-

1) vgl. Wehinger, S. 187 ff
2) vgl. etwa den Tätigkeitsbericht der Arbeitsgruppe Regio Basiliensis in Regio Report, Basel, 1973
3) weder das RPG (Art. 5 und ff), noch das bernische BauG (Art. 92)

nungsrechtlichen Sinn (4) entsteht. Die gesetzlichen Möglichkeiten zu solchen interkantonalen Regionalplanungsorganisationen sind vorhanden (5). Zwischenkantonale Verwaltungsabkommen über die interkantonale Regionenbildung ersetzen dabei den umständlichen Konkordatsweg (6). Zahlreiche Gemeinden des Kantons Bern sind Mitglieder von interkantonalen Planungsvereinen (7). Bei der Erstellung von Richtplänen grenzüberschreitender Regionen sind die kantonalen Vorschriften, Grundsätze und Pläne aller beteiligten Kantone zu beachten. Dies wird aber nur möglich sein, wenn die Kantonsplanungen bereits aufeinander abgestimmt sind. Einer Regelung im Organisationsreglement bzw. in den Statuten der interkantonalen Regionalplanungsorganisation bedarf die Frage des anwendbaren Rechts und der Gerichtsbarkeit bei verfahrensrechtlichen Streitigkeiten (namentlich über Bildung und Auflösung der Organisation, Zugehörigkeit und Austritt von Mitgliedergemeinden) (8).

4) zum Begriff vgl.hinten, Kap. D, Zif. 11
5) vgl. GG Art. 149 i.Vb.m. BauG Art. 87; vgl. auch SO-BauG-E § 55 Abs. 1
6) vgl. Gygi, Zbl 74 (1973), S. 147
7) z.Z. besteht bernische Beteiligung am RPV Laufental-Thierstein-Dorneck (mit SO), RPV Grenchen-Büren-ob.Bucheggberg (mit SO), Région Centre-Jura (mit NE)
8) vgl. GG Art. 149

C) KANTONALE RICHTPLAENE

1. Inhalt und Geltungsbereich

11. Inhalt und Arten kantonaler Richtpläne

111. Zur Aufgabe der kantonalen Richtpläne

Es ist vor allem Aufgabe des Kantons, in einer räumlichen Gesamtplanung die überregionalen und kantonalen Interessen wahrzunehmen und zu sichern (1). Insbesondere ist damit auch eine angemessene wirtschaftliche Entwicklung des Kantons anzustreben. Ferner gehört es zur Aufgabe der kantonalen Planung, für den Schutz von regionalen Interessen besorgt zu sein, wenn es an einer genügenden Regionalplanung mangelt (2). Diese Regelung erscheint deshalb als notwendig, weil der Zusammenschluss von Gemeinden zu einer Regionalplanungsorganisation vom BauG nicht zwingend vorgeschrieben ist (3). Die Zuweisung von Aufgaben an die Kantonsplanung entspricht im übrigen dem bereits erwähnten Prinzip der Subsidiarität höherstufiger Planungen gegenüber denjenigen unterer Stufen.

Im Rahmen der Aufgaben der Kantonsplanung haben nun die Richtpläne vorwiegend die Koordination der verschiedenen Planungen untereinander und mit den speziellen überregionalen und kantonalen Interessen zu gewährleisten. Die Erfüllung der Koordinationsaufgabe mittels kantonaler Richtpläne erfolgt dadurch, dass diese bei der Zweckmässigkeitsprüfung von regionalen und kommunalen Plänen und Vorschriften, sowie zur Ausübung der Aufsicht über die gesamte räumliche Planung dem Kanton die entscheidenden Grundlagen liefern. Dies bedeutet, dass Regionen und Gemeinden bei ihren Planungen die kantonalen Richtpläne zu berücksichtigen haben (4).

112. Zum Inhalt der kantonalen Richtpläne im allgemeinen

Entsprechend ihrer Aufgabe haben die kantonalen Richtpläne Auskunft zu geben über die im gesamtkantonalen Inte-

1) vgl. Kap. B, Zif. 141
2) vgl. BauG Art. 67 IV und Art. 68 III a.E.
3) vgl. Kap. B, Zif. 131 a.E.
4) zu den Rechtswirkungen der kantonalen Richtpläne vgl. Zif. 3 hienach

resse und im Interesse von Bund und Nachbarkantonen zu berücksichtigenden Planungsziele und die zu deren Erreichung notwendigen Massnahmen. Da auch der Kanton eine räumliche Gesamtplanung zu betreiben hat (5), sind die Richtpläne einzelner Sachbereiche zu einem Gesamtplan zusammenzufassen (6). Dieser soll die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung des Kantons enthalten. Es geht darum, die räumliche Entwicklung im Ueberblick und Gesamtzusammenhang aufzuzeigen (7). Der Gesamtrichtplan des Kantons wird einen recht hohen Abstrahierungsgrad aufweisen, da das Planungsziel zudem langfristig zu wählen ist und auch das grosse Bezugsgebiet des Kantons Bern keine detaillierte Darstellung ermöglichen wird.

Es gehört zum Ziel der Kantonsplanung, auch die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Die kantonale Raumplanung hat deshalb neben der Ordnungsfunktion auch Lenkungsfunktion, enthält neben Restriktionen auch Aktionen. Dies bedeutet, "... dass eine bloss rahmensetzende Planung zur störungsfreien Entwicklung des Planobjektes nicht mehr ausreicht, dass die öffentliche Hand vielmehr aufgerufen ist, selbst im Wege der Planung diese Entwicklung herbeizuführen." (8). Die durch Planung zu verwirklichende Raumordnung ist im übrigen nur eines der verschiedenen zur Verfügung stehenden Mittel zur wirtschaftlichen Förderung.

Auch bei der Kantonsplanung ist der Inhalt der Richtpläne schliesslich durch planergänzende Berichte zu verdeutlichen (9).

113. Gegenstand und Gliederung der kantonalen Richtpläne

Als Gegenstand einer Planung sind die einzelnen Sachbereiche, welche durch planerische Massnahmen beeinflusst werden sollen, zu verstehen. Gegenstand einer räumlichen Gesamtplanung sind nun stets die raumbedeutsamen Massnahmen und Handlungen im ganzen Bezugsgebiet. Eine solche Planung lässt sich sowohl in räumliche wie auch in

5) vgl. Albisetti, S. 348
6) vgl. dazu unten, Zif. 113
7) vgl. dazu Baschung, in Raumplanung Schweiz, Nr. 5, 1974, S. 3; ferner auch BauG Art. 92 I
8) so Schröder, M.: Planung auf staatlicher Ebene, Berlin 1974, S. 12; sh. auch Botsch. BR zum RPG, S. 1481 und Botsch. BR zum IHG, S. 1601
9) Das G sagt zwar dazu - im Gegensatz zur Orts- und Regionalplanung (BauV Art. 115 II und 147 III) - nichts.

sachlich begrenzte Teilbereiche aufteilen. Nach dem Raumplanungsgesetz des Bundes sind die kantonalen Gesamtrichtpläne zur besseren Ordnung und Uebersicht in Teilpläne zu gliedern (10). Die Idee der Aufteilung des umfassenden Gesamtrichtplans in Teilpläne kennt auch das geltende bernische Recht. Zwar finden wir entsprechende Bestimmungen nicht im BauG, sondern in der kantonalen Verordnung vom 24.5.1972 zum Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung im Kanton Bern. Danach ist der kantonale Landschaftsrichtplan, der als Grundlage für die Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete gemäss dem erwähnten BB dienen soll, als Teilplan eines kantonalen Gesamtrichtplanes zu sehen (11). Ueber weitere Teilpläne äussert sich die Verordnung nicht. Einzelne Planungsgegenstände sind hingegen als Hinweis auf mögliche Sachbereiche der kantonalen Richtpläne in der BauV aufgezählt (12).

Die Zuordnung einzelner Planungsmassnahmen zu den verschiedenen Teilplänen wird oft schwierig sein, da schon die Festlegung von Teilplanungsbereichen nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen kann und da planerische Sachbereiche vielfach eng miteinander zusammenhängen und sich überschneiden (13). Es ist deshalb notwendig, dass die Teilrichtpläne zusammen in einen Gesamtplan eingeordnet werden. Rechtlich sind erst die Gesamtrichtpläne der Kantone von Bedeutung, wogegen die Teilrichtpläne keine selbständigen Pläne darstellen und oft nur geringen Aussagewert haben können (14).

114. Mögliche Arten kantonaler Richtpläne

Die nachfolgend dargestellten Arten sind alle als Teilpläne zu betrachten, welche zusammen den kantonalen Gesamtplan bilden. Dieser soll vor allem die Konflikte zwischen den Teilplanungen aufzuzeigen versuchen.

In Art. 150 BauV werden wohl die wichtigsten Sachbereiche bzw. Gegenstände für die einzelnen Richtpläne i.S. kantonaler Teilrichtpläne genannt, jedoch handelt es sich

10) vgl. RPG Art. 7; ferner Zif. 422 hienach; Maurer, Richtpläne, S. 81
11) Art. 2 der Verordnung
12) vgl. BauV Art. 150 I; vgl. die nachfolgende Zif. 114
13) vgl. dazu Suter, S. 14; als Bsp. etwa der Gewässerschutz im Zusammenhang mit dem Landschaftsschutz einerseits und der Ver- und Entsorgung anderseits.
14) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1507 unten; ferner Kap. A, Zif. 513

nicht um eine abschliessende Aufzählung. Allfällige weitere Richtpläne sind zulässig, müssen aber stets raumbezogen sein, d.h. raumrelevante Massnahmen und räumliche Voraussetzungen zur Verwirklichung des Planungsziels enthalten. Für die Festlegung einer bestimmten anzustrebenden räumlichen Ordnung als Planungsziel sind dagegen weitgehend siedlungs-, wirtschafts- und entwicklungspolitische Gesichtspunkte wegleitend. Die wirtschaftliche Entwicklungsplanung kann nicht räumliche Teilplanung sein, gehört aber mit den übrigen wissenschaftlichen Untersuchungen und Konzepten zu den für den Erlass kantonaler Richtpläne notwendigen Grundlagen (15).

115. Der kantonale Landschaftsrichtplan

Rechtsgrundlage zu diesem Teilrichtplan bildet die bereits erwähnte Verordnung vom 24. Mai 1972 zum Vollzug des BB über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung im Kanton Bern, welche allerdings, wie der Bundesbeschluss selbst, in ihrer Geltung bis zum 31. Dezember 1976 befristet ist (16). Die genannten Ausführungsbestimmungen sollten, zusammen mit denjenigen für andere Teilpläne, in eine Revision der BauV einbezogen werden. Das Verfahren für den Erlass des Landschaftsrichtplans richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften des BauG's und der BauV über die kantonalen Richtpläne (17).

Der Landschaftsrichtplan enthält die Landschaften und Objekte, welche aus raumplanerischer Sicht besonderen Schutz verdienen. Es sind dies vor allem Fluss- und Seeufer, Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart, Ortsbilder, geschichtliche Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler oder regionaler Bedeutung, ferner die Erholungsgebiete in der Umgebung von Siedlungen (18). Weiter werden in den Landschaftsricht-

15) vgl. BauG Art. 92 I
16) vgl. Art. 10 der kant. Verordnung. Die urspr. auf den 31.12. 1975 befristete Geltung des BB's ist inzwischen um 1 Jahr verlängert worden; sh. Botsch. des BR's über die Verlängerung des BB's über dringl. Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (v. 9.4.75, BBl 1975 I, S. 1389 ff) und BB vom 20.6.1975 (Aenderung des Raumplanungsbeschlusses vom 17.3.1972, AS 1975 I, S. 1076 f). Eine Verlängerung der kant. Verordnung ist daher ebenfalls notwendig (vgl. dazu V vom 4.11.1975).
17) Vgl.BauG Art. 92, BauV Art. 150; Verordnung vom 24.5.1972, Art. 5 I
18) Art. 2 II der Verordnung v. 24.5.72; vgl. auch BB vom 17.3.72, Art. 2 und VV des BR's dazu, Art. 2-4

plan auch Gefahrengebiete, landwirtschaftliche Kerngebiete und Aufforstungsgebiete sowie die durch Raumnutzungspläne rechtskräftig ausgeschiedenen oder von der kantonalen Baudirektion provisorisch abgegrenzten Baugebiete aufgenommen.

Die genannten, heute geltenden Bestimmungen über den kantonalen Landschaftsrichtplan sind vorwiegend auf den Vollzug des dringlichen Raumplanungsbeschlusses des Bundes ausgerichtet. Der Landschaftsrichtplan soll die Grundlage für den kantonalen Plan der provisorischen Schutzgebiete bilden. Dieser wurde am 20. Februar 1973 gestützt auf ein richtplanähnliches Inventar (19) durch die kantonale Baudirektion aufgelegt. Vom Inhalt und Gegenstand des in der Verordnung vom 24. Mai 1972 geregelten Landschaftsplanes her mag eine inventarmässige Darstellung genügen. Der Landschaftsrichtplan als Teil einer künftigen kantonalen Gesamtplanung aber wird allgemein die Grundzüge der Nutzung des Bodens ausserhalb des Siedlungsgebietes und insbesondere die Konflikte der verschiedenen Nutzungen i.S. von Nutzungsüberlagerungen aufzeigen müssen. In diesem Zusammenhang wäre es auch möglich, Zahl und Standorte der durch den Kanton zu bestimmenden Plätze für die Ablagerung von Altmaterial im kantonalen Landschaftsplan zu bezeichnen oder orientierungshalber darzustellen, falls eine Bestimmung der Sammelplätze durch den Regierungsrat schon erfolgt ist (20).

Die Folgearbeiten zum erwähnten richtplanmässigen Inventar sind zur Zeit im Gange und dürften zu einem verfeinerten Landschaftsrichtplan führen, der den Erfordernissen einer kantonalen Gesamtplanung genügt (21).

116. Der kantonale Siedlungsrichtplan

Dieser wichtige Teilrichtplan soll die bauliche Nutzung und siedlungsmässige Entwicklung des Kantonsgebietes in den Grundzügen ordnen. Der Siedlungsrichtplan ist entscheidend für eine geordnete Besiedlung und eine zweck-

19) was formell, vom Verfahren her nicht als Richtplan zu betrachten ist, da der Erlass durch den Regierungsrat fehlt.
20) vgl. BauG Art. 5 III, BauV Art. 15 ff in der revid. Fassung v. 11.2.75; vgl. Zaugg, N 17 ff zu Art. 5
21) z.B. hinsichtlich Land- u. Forstwirtschaft, vgl. dazu RPG Art. 12/13; vgl. auch Kap. D, Zif. 214

mässige Nutzung des Bodens sowie nicht zuletzt für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons (22). Die Gesetzgebung kennt auf kantonaler Stufe den Teilbereich der Besiedlung und der Bodennutzung. Neben dem Teilrichtplan der Landschaft ist deshalb auch ein solcher der Besiedlung notwendig (23). Der Siedlungsrichtplan des Kantons wird die Verteilung der Wohnbevölkerung beeinflussen und damit auch einen Ausgleich zwischen verschiedenen Gebieten und Regionen fördern können (24). Dabei sind wissenschaftliche Grundlagen wie Lageanalysen, Bevölkerungsprognosen und Entwicklungskonzepte für die Ausgestaltung eines räumlich orientierten Förderungsprogrammes und einer zweckmässigen Siedlungsordnung wegleitend. Die kantonale Siedlungsplanung schafft zusammen mit der Infrastruktur- und Landschaftsplanung die räumlichen Voraussetzungen für eine Förderung wirtschaftlich zurückgebliebener Landesteile durch Tourismus und vermehrte Industrialisierung.

Siedlungs- und Landschaftsrichtplan legen Art und Mass der Nutzung des Bodens in den Grundzügen fest (25). Während die Nutzung ausserhalb des Siedlungsgebietes - namentlich hinsichtlich der Nutzung als Landwirtschafts- und Forstgebiet und als Erholungsraum - im Landschaftsrichtplan dargestellt wird, hat der kantonale Siedlungsrichtplan die (siedlungsmässige) Ueberbauung des Kantonsgebietes zu ordnen. Dies soll in genereller Weise geschehen; die nähere Ausgestaltung der baulichen Nutzung ist Sache der regionalen und vor allem der kommunalen Planung. Es soll deshalb im kantonalen Plan weder eine flächengetreue Bezeichnung der einzelnen Baugebiete, noch eine differenzierte Darstellung nach verschiedenen Nutzungsarten und nach verschiedenem Mass der Nutzung erfolgen. Es genügt vielmehr die Unterteilung nach Wohngebiet, Industriegebiet und allenfalls Ferienhausgebiet einerseits und nach Baugebieten hoher und niederer Dichte (bzw. städtische und ländliche Siedlungen) anderseits. Ferner soll der kantonale Siedlungsrichtplan auch über die künftige Siedlungsstruktur (26) Auskunft geben, indem mittels Plansigneten Zentren und Subzentren von den übrigen Siedlungen abgehoben werden.

22) vgl. BauG Art. 66 I, RPG Art. 1 II lit. b-e
23) vgl. BauV Art. 150
24) näheres dazu: hinten, Zif. 331 hienach
25) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1509
26) zum Begriff: ORL-Schlussbericht, Bd. III, S. 11

117. Der kantonale Verkehrsrichtplan

Im Teilrichtplan Verkehr sollen die bestehenden und die zu erstellenden Hauptverkehrslinien (Verkehrswege) dargestellt werden. Es geht m.a.W. um die Festlegung der räumlichen Bedingungen für den Verkehr von überregionaler Bedeutung.

Die kantonale Verkehrsplanung muss sich in ganz besonderem Masse auf wissenschaftliche Grundlagen abstützen (Verkehrskonzeption) und muss auf die künftige Besiedlung des Kantons abgestimmt sein. Eine der Hauptaufgaben des Verkehrsrichtplanes liegt wohl darin, die in letzter Zeit immer häufiger zu Tage getretenen Konflikte zwischen Anlagen des Verkehrs und den Siedlungen bzw. der Landschaft künftig so weit als möglich zu vermeiden. Im Zusammenhang mit der Erstellung des kantonalen Verkehrsrichtplanes wird auch das künftige Verhältnis zwischen privatem und öffentlichem Verkehr untersucht werden müssen (27). Für die Ausgestaltung der künftigen Verkehrsstrukturen werden nicht nur rein verkehrstechnische, sondern auch siedlungs- und landschaftsplanerische Aspekte massgebend sein. Es werden aber auch verkehrsplanerische Gesichtspunkte einen Einfluss auf die Siedlungsplanung haben, namentlich bezüglich der räumlichen Aufteilung von Arbeits- und Wohnort bzw. gewerblichen Bauten und Wohnungen (28).

Die Erarbeitung eines kantonalen Verkehrsplanes stösst in der Praxis auf einige Schwierigkeiten. So werden schon in der Bestimmung eines Leitbildes und einer Verkehrskonzeption politisch bedeutsame Entscheidungen getroffen, beispielsweise dann, wenn die Frage nach der Binnenschiffahrt oder nach dem Anschluss des Kantons an den internationalen Luftverkehr geklärt werden muss.

Von erheblicher Bedeutung für die kantonale Verkehrsplanung sind ferner die zahlreichen Bundeszuständigkeiten auf dem Gebiete des Verkehrs. Der Bund ist nicht nur einer der wichtigsten Träger des öffentlichen Verkehrs (SBB, PTT), sondern es steht ihm ausserdem die Gesetzgebungshoheit im Bereiche der Schiffahrt, der Eisenbahnen, der Rohrleitungsanlagen, des Strassenverkehrs und

27) vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 92
28) vgl. Kaspar, Zbl 66 (1965), S. 187 f u. S. 190;
ORL-Schlussbericht, Bd. III, S. 4

der Luftschiffahrt zu (29), und der Bund stellt die Errichtung eines Nationalstrassennetzes sicher (30). Das eidgenössische RPG verpflichtet deshalb den Bund, im Rahmen seiner Zuständigkeiten einen Sachplan, den Gesamtverkehrsplan aufzustellen, was wiederum bedingt, dass auf eidgenössischer Ebene eine Gesamtverkehrskonzeption erarbeitet wird. Diese ist auf die Raumplanung abzustimmen. Dabei werden nicht nur das gesamtschweizerische Leitbild und die materiellen Planungsgrundstäze des Bundes zu beachten sein, sondern auch die kantonalen Gesamtrichtpläne und insbesondere Verkehrsrichtpläne tragen Wesentliches zu einem eidgenössischen Gesamtverkehrsplan bei. Gerade auf dem Gebiet der Verkehrsplanung ist eine enge Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörden und den Kantonen unumgänglich (31). Weder verfügt der Bund über die Kompetenzen, um eine umfassende Verkehrsordnung durchzusetzen, noch vermögen die Kantone ohne Mitwirkung des Bundes für ihr Gebiet eine bestimmte Verkehrskonzeption zu realisieren.

Mehr als dies vielleicht bei anderen Teilplanungen der Fall ist, kann eine Verkehrsplanung nicht auf eine Zusammenarbeit mit den Planungsträgern von Nachbargebieten verzichten. Der Verkehr kennt keine Grenzen. Die kantonale Verkehrsplanung wird - wie in Art. 150 Abs. 2 BauV vorgesehen - mit den Nachbarkantonen und dem benachbarten Ausland zusammenarbeiten müssen.

Der Durchführung des kantonalen Verkehrsrichtplanes dienen verschiedene Sachplanungen des Kantons (Strassenbauplanung und -projekte z.B.). Ob das von der Verkehrskonzeption als wissenschaftliche Grundlage vorbestimmte Planungsziel erreicht werden kann, hängt letztlich davon ab, ob die öffentliche Hand die im Verkehrsrichtplan vorgesehenen Verkehrsanlagen auch tatsächlich erstellen wird und ob die dazu erforderlichen finanziellen Mittel bereitstehen bzw. bewilligt werden.

29) sh. BV Art. 24 ter, 26, 26 bis, 37 bis und 37 ter
30) BV Art. 36 bis. Die Nationalstrassenplanung wird durch das eidg. Amt für Strassen- und Flussbau in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen und den Kantonen durchgeführt, nachdem das Netz der N-Strassen von der Bundesversammlung i.S. eines Richtplans beschlossen ist (vgl. Aubert, Traité, vol. I, No. 131, S. 703); B der Bundesversammlung v. 21.6.60 (AS 1960, S. 872 f) und vgl. NSG Art. 1 und 10
31) Es ist m.E. nicht unbedenklich, wenn z.Zt. die eidg. GVK erarbeitet wird, bevor in den meisten Kantonen Ergebnisse zur Verkehrsplanung vorliegen

Angesichts der umfangreichen Koordination und des Spannungsverhältnisses zwischen wissenschaftlich fundierter und politisch wie finanziell realisierbarer Verkehrsplanung wird die Aufstellung eines kantonalen Teilrichtplanes des Verkehrs einige Mühe kosten. Vom engen Zusammenhang zwischen der Siedlungs- und der Verkehrsplanung her ist der kantonale Verkehrsrichtplan aber notwendig und bildet eine wichtige Randbedingung gerade für die Siedlungsplanung der unteren Planungsstufen.

118. Weitere kantonale Richtpläne

Besondere Untersuchungen über eine künftige Siedlungsstruktur (sog. Zentralitätsstudien (32)) dienen als Grundlagen für einen kantonalen Teilrichtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen. Die Siedlungsplanung soll stets durch die Planung der zentralen Einrichtungen und der Infrastruktur im allgemeinen ergänzt werden. In dem genannten Teilplan werden die im überregionalen Interesse stehenden und die für die kantonale räumliche Gesamtplanung bedeutsamen öffentlichen Bauten und Anlagen (z.B. höhere Schulen, Spitäler, Verwaltungseinrichtungen) bezeichnet bzw. die zu deren Erstellung notwendigen Flächen gesichert. Während die Einrichtungen des Verkehrs, der Versorgung und der Entsorgung in der Regel in besonderen Teilrichtplänen enthalten sind, zeigt der kantonale Teilplan der öffentlichen Bauten und Anlagen die übrigen Infrastruktureinrichtungen und deren Verteilung auf, soweit dies für die bauliche und wirtschaftliche Entwicklung sowie für die nachfolgenden Planungen wichtig erscheint (33). Zur Orientierung können hier auch die Bauten und Anlagen des Bundes und der Gemeinden dargestellt werden.

Das kommende eidgenössische Planungsrecht sieht eine recht differenzierte Regelung von kantonalen Teilrichtplänen vor. Neben den nun bereits erwähnten Plänen bildet gemäss RPG auch der Teilplan der Versorgung und Entsorgung Bestandteil des kantonalen Gesamtrichtplanes (34). Der erwähnte Teilplan soll der Sicherstellung

32) eine solche Studie ist im Kanton Bern im Gange; hier sind ferner die Arbeiten zur regionalen Strukturverbesserung im Berggebiet heranzuziehen, vgl. IHG Art. 1,3 u. 12
33) vgl. dazu RPG Art. 19 und Botsch. BR zum RPG, S. 1514
34) RPG Art. 7 und 19

der Wasser- und Energieversorgung sowie der Abfall- und Abwasserbeseitigung im Hinblick auf die nach der Gesamtplanung zu erwartende räumliche Entwicklung dienen. Die Angaben über die Wasserversorgung sowie über die Abfall- und Abwasserbeseitigung müssen dabei auf die gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen von Bund und Kanton abgestimmt sein. Insbesondere sind die kantonale Gewässerschutzkarte und der kantonale Sanierungsplan zu beachten (35).

Der Teilplan der öffentlichen Bauten und Anlagen sowie der Teilplan der Ver- und Entsorgung sind - ähnlich wie im einzelnen der Sanierungsplan im Gewässerschutzrecht - als Richtpläne für nachfolgende Sachplanungen zu betrachten.

35) sh. GschG Art. 29 II und kt. GschV Art. 46 ff; GschG Art. 16 u. allg. GschV Art. 11 und kt. GschV Art. 19; bezüglich Abfallbeseitigung: kt. GschV Art. 40 ff; vgl. ferner BauV Art. 150 I

12. Der zeitliche und räumliche Geltungsbereich des kantonalen Richtplanes

121. Der räumliche Geltungsbereich

Das Bezugsgebiet der kantonalen Gesamtplanung wird durch die Kantonsgrenzen bestimmt. Es muss das ganze Kantonsgebiet erfasst werden (1), da die Gesamtrichtpläne der Kantone das wichtigste Mittel zur Koordination auf Bundesebene darstellen. Mit dem Prinzip der durchgehenden Gesamtplanung wäre es nicht vereinbar, wenn einzelne Landesteile von der Raumplanung auf kantonaler Stufe ausgenommen wären.

Orientierungshalber wird es oft vorteilhaft sein, in den einzelnen Teilplänen auch die Planungsmassnahmen und -ziele der Nachbarkantone anzudeuten. Beispielsweise kann es sinnvoll sein, in einem Landschaftsrichtplan den Planperimeter in Abweichung der Kantonsgrenzen zu ziehen (2). Es versteht sich aber von selbst, dass die rechtlichen Wirkungen des Richtplanes nur innerhalb des Kantonsgebietes gelten und nur für Planfeststellungen innerhalb dieser Grenzen möglich sind. Dies mag insbesondere für die Planung über Exklaven und Enklaven unbefriedigend erscheinen (3). Eine Lösung lässt sich hier durch eine ausgebaute Koordination oder allenfalls auf dem Wege eines Konkordats zwischen den beteiligten Kantonen herbeiführen. Die kantonalen Gesamtrichtpläne gelten nun aber auch für interkantonale Regionalplanungsorganisationen. Hier ist insbesondere die Anhörung des regionalen Planungsträgers vor Erlass der kantonalen Pläne bedeutsam. Aber auch die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen, deren Grenzgemeinden teilweise in gemeinsamen Planungsregionen zusammenfinden, und die gegenseitige Abstimmung der Pläne auf kantonaler Ebene ist hier besonders wichtig.

1) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1506
2) vgl. analog: Landschaftsrichtplan der Region Bern vom August 1974; vgl. Kap. D, Zif. 222 a.E.
3) Vgl. die Exklaven des Kts. Bern: Clavaleyres u. Münchenwiler im Kt. FR und die Enklaven des Kts. FR (Wallenbach) und des Kts. SO (Steinhof) im Kt. BE

122. Die zeitliche Geltung der kantonalen Richtpläne

Der kantonale Gesamtrichtplan soll auf ein langfristiges Planungsziel von 25 oder mehr Jahren ausgerichtet sein (4), soll aber auch Massnahmen im Hinblick auf ein mittelfristiges Ziel aufzeigen (5). Da es Aufgabe des Richtplanes im allgemeinen ist, die langfristige räumliche Entwicklung in den Grundzügen darzustellen, lässt sich auch erklären, weshalb gerade die kantonalen und regionalen Richtpläne nur einen beschränkten Konkretisierungsgrad aufweisen können (6). Trotzdem wird es unter Umständen notwendig sein, den kantonalen Richtplan vor Ablauf seiner vom Planungsziel her bestimmten längeren Geltungsdauer zu revidieren. Gerade die Entwicklung in den letzten Jahren hat gezeigt, wie schnell Prognosen, statistische und vor allem wirtschaftliche Grundlagen, auf die sich auch die Richtpläne stützen, überholt sein können. Das Raumplanungsgesetz des Bundes sieht deshalb vor, dass die Kantone die Richtpläne spätestens alle zehn Jahre im Hinblick auf veränderte Verhältnisse zu überprüfen haben (7).

Ergänzend sei erwähnt, dass die kantonalen Richtpläne als Grundlage für die nachfolgenden Planungen gelten und somit im Gegensatz zu den kantonalen Ueberbauungsplänen, welche als vorsorgliche Planungsmassnahmen erlassen werden, nicht bloss vorübergehende Geltung haben.

Im übrigen ist auch bei den kantonalen Richtplänen zu beachten, dass die zeitliche Geltung mit dem Inkrafttreten der Pläne beginnt, und endet, wenn diese ausser Kraft gesetzt werden. Eine Rückwirkung und eine Vorwirkung neuer Richtpläne ist grundsätzlich nicht statthaft (8).

4) so Albisetti, S. 349; Botsch. BR zum RPG, S. 1487; vgl. auch RPG Art. 7 IV als Hinweis auf die künftige bundesrätl. VV z. RPG
5) Das RPG präzisiert in dem Sinn, dass die Gesamtrichtpläne u.a. Angaben über die Durchführung in zeitl. Hinsicht enthalten sollen (sh. Art. 7 II); ferner Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 104
6) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1487; ferner Zif. 112 (a.E.) hievor
7) vgl. auch Kap. A, Zif. 512 a.E.; vgl. auch Zif. 425 hienach
8) vgl. Zimmerlin, E., ZSR 88 (1969) I, S. 429 f; ferner hienach, Zif. 364

13. Kantonale Richtpläne als vorsorgliche Planungsmittel?

Die Kantonsplanung kann auch den Schutz von regionalen Interessen übernehmen, die wegen des Fehlens einer genügenden Regionalplanung gefährdet sind (1). Als Mittel hiezu dient vor allem der als vorsorgliche Massnahme geltende kantonale Ueberbauungsplan. Dieser kann auch im Falle der Gefährdung von überregionalen und kantonalen Interessen erlassen werden (2). Das BauG verbietet nicht, zum Schutze von mindestens überregionalen Interessen vorsorglicherweise auch kantonale Richtpläne zu erlassen. Es würde sich hierbei um Teilrichtpläne handeln, die unabhängig von einem kantonalen Gesamtplan Geltung erlangen müssten. Solche vorsorglich in Kraft gesetzte Richtpläne müssten später erlassenen umfassenderen Teilrichtplänen und kantonalen Gesamtrichtplänen entsprechen bzw. angepasst werden. Falls es aus der Sicht der Kantonsplanung als begründet und zweckmässig erscheint, lässt sich gegen einen vorzeitigen Erlass einzelner Teilrichtpläne einer laufenden kantonalen Gesamtplanung nichts einwenden.

Ein Bedürfnis zur Aufstellung vorsorglicher Teilrichtpläne kann sich auch dann ergeben, wenn für einen bestimmten Fall der Erlass eines unmittelbar verbindlichen Ueberbauungsplanes, welcher mit seinen flächenmässig genau umgrenzten Planfestsetzungen stets Eigentumsbeschränkungen mit sich bringt, als unzweckmässig erscheint. Hier ist zunächst zu beachten, dass sich der Inhalt eines kantonalen Ueberbauungsplanes nicht mit demjenigen eines entsprechenden Richtplanes deckt. Dieser hat die im kantonalen und überregionalen Interesse anzustrebenden Planungsziele in den Grundzügen,"in gènereller Weise" darzustellen (3). Der Grad der Genauigkeit und der Detaillierung ist für den kantonalen Richtplan von Gesetzes wegen beschränkt. Es kann also nicht einfach der oft in Einzelheiten gehende Planinhalt eines kantonalen Ueberbauungsplanes mit bloss mittelbar verbindlicher Wirkung in einem Richtplan geregelt werden. Der kantonale Teilrichtplan als vorsorgliche Massnahme darf auch nicht so weit gehen, dass er seinem Inhalt nach einzelne regionale Richtpläne vorwegnimmt. Auch bei Fehlen einer Regionalplanung bzw. einer regio-

1) BauG Art. 67 IV
2) BauG Art. 93 II; vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 93; ferner Kap. B, Zif. 142
3) BauG Art. 92 I

nalen Planungsorganisation ist der Kanton nicht ermächtigt, regionale Richtpläne zu erlassen. Zwar gehört es zur Aufgabe des Kantons, solange die Planung auf regionaler Stufe nicht gewährleistet ist, hier selbst planend einzugreifen. Das einzige zulässige Mittel hiezu ist aber der kantonale Ueberbauungsplan (4). Der Erlass von vorsorglichen Richtplänen über einzelne sachliche und räumliche Teilbereiche der Kantonsplanung ist problematisch, solange es sich nicht um vorausgenommene Pläne bzw. Teilpläne der kantonalen Gesamtrichtplanung oder Teilbereichen davon handelt. Beispielsweise wäre es möglich, einen kantonalen Richtplan über den Seeverkehr auf den bernischen Seen als Teil zum künftigen kantonalen Verkehrsrichtplan vorzeitig zu erlassen (5). Jeder kantonale Richtplan muss sich nun unmittelbar auf das gesamtkantonale Planungskonzept beziehen. "Die kantonalen Richtpläne sollen eine Gesamtvorstellung über die Entwicklung des Kantonsgebietes zum Ausdruck bringen, insbesondere Zielvorstellungen über die Verteilung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze, den Ausbau des Verkehrsnetzes und diejenigen Gebiete, welche unüberbaubar bleiben sollen. Die Kantonsplanung hat ihrer Natur nach abstrakten Charakter. Konkrete kantonale Planungsmassnahmen sind problematisch und sollen sich auf besondere Fälle beschränken (Art. 93)." (6). Die Anwendbarkeit des Richtplanes als vorsorgliche kantonale Massnahme ist damit, wie erwähnt, auf die Fälle der Vorausnahme, d.h. der vorgängigen Inkraftsetzung von Teilen der kantonalen Gesamtrichtplanung beschränkt.

4) BauG Art. 67 IV erweitert den Anwendungsbereich der Planungsmittel gemäss Art. 92 und 93 nicht.
5) vgl. auch als Bsp. B des Landrates des Kts. BL über eine Beschränkung von Shopping-Center
6) so die Bem. zu Art. 92 BauG im Vortrag der kt. Baudirektion an den Regierungsrat z. hd. des Grossen Rates zum BauG, v. März 1969, S. 7

2. Organisation und Verfahren

21. Die Organisation der kantonalen Planung

211. Vorbemerkung zum Träger der Kantonsplanung

Raumplanung gilt stets als staatliche Aufgabe (1). Auf der Stufe Kanton ist das planende Gemeinwesen und der Planungsträger der Kanton selbst bzw. dessen Organe, denn weder der Bund noch die Gemeinden und Gemeindeverbände sollen hier planend tätig werden (2). Das BauG bestimmt, dass die Aufgaben der Kantonsplanung durch kantonale Behörden und Amtsstellen zu erfüllen sind (3). Dabei sind die Zuständigkeiten zwischen Regierungsrat, Baudirektion und Planungsamt aufgeteilt.

Auch das Planungsrecht des Bundes überträgt von Verfassungs wegen die Erstellung und Durchführung der Gesamtrichtpläne den Kantonen. Dies wird die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit in den Kantonen nachhaltig beeinflussen, denn Gesamtrichtpläne erfordern Koordination und Kooperation, wiederholtes Ueberprüfen und politisches Entscheiden. Die Erstellung und Verwirklichung von kantonalen Gesamtplänen wird deshalb nicht rasch und einfach geschehen können (4).

212. Das kantonale Planungsamt

Für eine durchgehende Gesamtplanung ist eine wirksame Organisation besonders auf kantonaler Ebene notwendig. Deshalb wurde im Kanton Bern schon vor Inkrafttreten des neuen BauG's eine besondere Fachstelle für die Raumplanung geschaffen: das kantonale Planungsamt als eine neue Abteilung der Baudirektion (5).

Das Planungsamt wird von einem Kantonsplaner geleitet und ist unterteilt in eine Unterabteilung für kantonale Pläne und Grundlagen und eine Unterabteilung für Orts- und Regionalplanungen. Ausserdem bestehen neben der

1) vgl. oben, Kap. A, Zif. 13
2) vgl. BV Art. 22quater; Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 102 u. S. 115 f
3) Art. 91, 92, 93 und 94 je Abs. I
4) so Maurer, Richtpläne, S. 85
5) Dekret über die Organisation der Baudirektion vom 14.9.1967/17.11.1970 (Organisationsdekret); vgl. Zaugg, N 11 zur Einleitung

Zentralverwaltung entsprechend der Gliederung des Kantonsgebietes nach Landesteilen fünf Kreisplanungsämter, denen je ein Kreisplaner vorsteht (6).

Die Aufgaben und Befugnisse des Planungsamtes sind im Dekret über die Organisation der Baudirektion vom 14. September 1967 mit Aenderungen vom 17. November 1970 (Organisationsdekret) näher umschrieben. Die im RPG (7) den Kantonen auferlegten organisatorischen Anforderungen sind hiermit im Kanton Bern (wie in verschiedenen andern Kantonen auch) erfüllt. Dem Planungsamt obliegt in erster Linie die Besorgung der im BauG der Baudirektion zugeteilten Aufgaben auf dem Gebiete der kantonalen Planung wie auch der Orts- und Regionalplanungen (8): Die Abteilung für kantonale Pläne und Grundlagen beschafft und erarbeitet die Planungsgrundlagen, erstellt die kantonalen Richtpläne und Ueberbauungspläne, während es Aufgabe der Abteilung für Orts- und Regionalplanungen ist, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Kreisplanern die regionalen und kommunalen Raumpläne, die dazugehörigen Vorschriften und die weiteren entsprechenden Planungsmittel der Baugesetzgebung auf ihre Zweckmässigkeit und Uebereinstimmung mit den kantonalen bzw. den kantonalen und regionalen Plänen und Vorschriften zu prüfen (9). In diesen Zusammenhang gehört die Sicherstellung einer umfassenden Koordination der Raumplanung im Kanton. Das Planungsamt hat daher mit verschiedenen Bundesstellen und kantonalen Amtsstellen, mit Nachbarkantonen und allenfalls mit dem benachbarten Ausland einerseits, sowie mit den Regionalplanungsorganisationen und den Gemeinden anderseits, ferner mit privaten Planungsvereinigungen (10) und mit den Hochschulen zusammenzuarbeiten. Zur Koordinationsaufgabe gehört es in einem weiteren Sinn auch, dass durch das Planungsamt einheitliche Richtlinien und Darstellungsnormen für Planungen unterer Stufen ausgearbeitet werden (11).

6) Organisationsdekret, Art. 17 (Fassg. v. 17.11.70)
7) Art. 56; sh. Botsch. BR zum RPG, S. 1529 (zu Art. 64 RPG-E)
8) Organisationsdekret Art. 17
9) vgl. dazu auch BauG Art. 68
10) vgl. z.B. KPG, VLP, Heimatschutzorganisationen; vgl. BauG Art. 68 III
11) Beispielsweise: Musterzonenplan des Planungsamtes des Kantons Bern v. 1.4.1973; Richtlinien für den Inhalt der regionalen Landschaftsrichtpläne des Planungsamtes Bern vom Juni 1974 (z.Zt. in Revision). - Vgl. zum ganzen: Organisationsdekret, Art. 17

Nach dem Organisationsdekret sind auch die durch eidgenössische Vorschriften dem Kanton Bern übertragenen Aufgaben durch das Planungsamt auszuführen (12). Weitere Aufgaben dieses Amtes sind die Antragstellung über die Ausrichtung von Subventionen für Orts- und Regionalplanungen und die Ueberwachung der subventionierten Planungsarbeiten, die Antragstellung über die Verwendung der Mittel aus dem kantonalen Planungsfonds. Schliesslich führt das Planungsamt das Sekretariat der kantonalen Planungskommission (13).

Mit der Schaffung des Planungsamtes sind die organisatorischen Voraussetzungen für eine durchgehende und koordinierte Raumplanung erfüllt. Nicht vollumfänglich gewährleistet ist hingegen m.E. eine ständige Abstimmung aller staatlichen Tätigkeiten auf die Erfordernisse der Raumplanung (14), denn das Planungsamt kann auf raumrelevante Entscheide anderer Direktionen und Verwaltungsorgane keinen direkten Einfluss nehmen (15). Aber es steht ihm das Recht zu, in solchen Fällen Mitberichte zuhanden der kompetenten Amtstellen abzugeben (16). Die in der Sache entscheidenden oder antragstellenden Direktionen sind verpflichtet, bei der Baudirektion für alle Massnahmen, welche die Planung der Raumordnung betreffen, einen Mitbericht einzuholen (17). Eine Abstimmung der übrigen Verwaltungs- und Gesetzgebungstätigkeit auf die Raumplanung liesse sich auch dann weitgehend verwirklichen, wenn der kantonale Gesamtrichtplan für alle Behörden und Amtsstellen grundsätzlich verbindlich wirkte, so wie dies das RPG vorsieht. Als ständiges verwaltungsinternes Koordinationsorgan würde auch ein Planungsausschuss gute Dienste leisten (18).

12) z.B. die Durchführung des BB's über dringl. Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung v. 17.3.72 (Vgl. BB Art. 1/2)
13) Organisationsdekret Art. 17; PFD Art. 16 ff und auch BauG Art. 109 f; zur Planungskommission vgl. Zif. 214 hienach
14) vgl. dazu RPG Art. 2 II
15) i.S. einer Vernehmlassung; vgl. WirtschaftsförderungsG v. 12.12.71, Art. 13; vgl. Kt. SG: Verordnung über die kt. Raumplanung v. 2.4.74, Art. 14 und 15
16) vgl. z.B. kt. GschV Art. 19, 20, 21 II u. III und Art. 82 II; sh. aber auch Botsch. BR zum RPG, S. 1471 unten
17) vgl. Richtlinien des RR's für das Mitberichtsverfahren und die Antragstellung an den RR vom 2.6.1971, Zif. 1 (insbes. Zif. 1.3.3.)
18) vgl. dazu auch den Koordinationsausschuss nach Art. 11 des Dekretes über die Organisation der Wirtschaftsförderung v. 15.9.71

213. Regierungsrat und Baudirektion

Der kantonalen Baudirektion sind durch das BauG nicht nur die Aufgaben der Kantonsplanung, sondern auch solche der Orts- und Regionalplanung übertragen (19). Die genannten Aufgaben sind, wie oben erwähnt, durch das Organisationsdekret dem Planungsamt, das ja einen Teil der Baudirektion darstellt, zur Ausführung überlassen. Jedoch hat in allen Fällen der Baudirektor die Entscheidung zu treffen, sofern diese nicht gemäss besonderer Vorschrift dem Regierungsrat oder dem Grossen Rat übertragen ist(20).

Die Oberaufsicht des Staates in Baupolizei- und Planungssachen fällt in die Zuständigkeit des Regierungsrates: die laufende Aufsicht ist durch die Baudirektion wahrzunehmen. Dabei findet die Aufsicht über die Planung ihren Ausdruck zunächst im Genehmigungsvorbehalt für regionale und kommunale Pläne und Vorschriften (Nutzungspläne und Bauvorschriften). Hier entscheidet die Baudirektion mit Beschluss über die Genehmigung (21). Mit der Oberaufsicht ist nun auch ein Weisungsrecht verbunden; Gemeinden mit ungenügenden oder mit den höherstufigen Plänen nicht entsprechenden Bauvorschriften können angewiesen werden, zweckmässige Vorschriften zu erlassen. Schliesslich ist die Ersatzvornahme durch kantonale Ueberbauungspläne in diesem Zusammenhang zu erwähnen. Der Entscheid über die Ausübung des Weisungsrechtes wie über den Erlass eines kantonalen Ueberbauungsplanes steht dem Gesamtregierungsrat zu. Bei den Richtplänen der Gemeinden und Regionen wird die staatliche Aufsicht durch das Bereinigungsverfahren gesichert (22). Kantonale Richtpläne werden durch Entscheid des Regierungsrates erlassen (23).

214. Die kantonale Planungskommission

Um die realistische und wissenschaftlich fundierte Planung durch die Verwaltung (Regierungsrat, Baudirektion

19) zu erwähnen insbesondere: BauG Art. 15 III (prov. Abgrenzung des Baugebietes), Art. 44 f (Genehmigung kommunaler Pläne), Art. 47 f (Ausnahmen v. kommunalen und kantonalen Bauvorschriften), Art. 56 II lit. a. (Hemmung des Baubewilligungsverfahren; Fristerstreckung)
20) Organisationsdekret Art. 1 II
21) BauG Art. 44; sh. z.B. Baureglement und Zonenplan der Gemeinde Jaberg, B der Baudirektion, v. 30.10.74
22) BauG Art. 14 III; Zaugg, N 3 dazu; BauG Art. 93; vgl. ferner unten, Kap. D, Zif. 33 u. Kap. E, Zif. 24
23) vgl. Zif. 241 hienach

und Planungsamt) zu gewährleisten, steht den staatlichen Planungsorganen für alle Fragen der Kantonsplanung die kantonale Planungskommission zur Seite (24). Diese soll auch dazu beitragen, einen angemessenen Interessensausgleich zwischen den Landesteilen und den verschiedenen Wirtschaftskreisen zu finden. Die Aufgabe der Kommission bedingt eine hohe Zahl an Mitgliedern: neben Wirtschaftsfachleuten und Politikern der einzelnen Landesteile sitzen darin auch Vertreter der an der Planung interessierten Interessenverbände und -organisationen, sowie Planungsfachleute und Wissenschafter (Oekonomen, Juristen, Soziologen, Geographen, Historiker, etc.). Nicht zuletzt sind bei einer solch grossen und ständigen Kommission auch parteipolitische Rücksichten zu nehmen. Die von ihrer Aufgabe her geprägte Zusammensetzung der Planungskommission bedingt die Ausgestaltung als eine ausserparlamentarische Kommission (25).

Die kantonale Planungskommission wurde im Jahre 1969 geschaffen (26), und ist seither tätig. Von ihrer Seite wurden u.a. schon verschiedentlich Anregungen zu Grundlagenstudien gemacht (27).

Die nähere Aufgabenumschreibung ist dem Regierungsrat überlassen (28). Im übrigen gibt die Organisations- und Geschäftsordnung der Kommission Aufschluss über ihren Tätigkeitskreis. Dort ist v.a. erwähnenswert, dass die Festsetzung von Richtlinien zur Erarbeitung von Unterlagen für ein kantonales Gesamtkonzept und die Antragstellung zu Aufträgen der wissenschaftlichen Grundlagenforschung und zur Verwendung von deren Ergebnissen von der Planungskommission ausgehen soll (29). Diese hat daher recht erhebliche Bedeutung bezüglich der Ausgestaltung eines räumlichen Gesamtkonzepts (Leitbild).

24) vgl. BauG Art. 91 II; Zaugg N 2 zu Art. 91; Organisationsdekret Art. 19
25) vgl. dazu Vortrag der Baudirektion an den RR betreffend die Schaffung der kantonalen Planungskommission vom 9.4.1969
26) sh. B des Regierungsrates v. 18.4.1969 (RRB Nr. 2809); über die Zusammensetzung der Planungskomm. gibt der Staatskalender des Kantons Bern Auskunft
27) so z.B. zu einer Studie über die zentralen Orte und zur Bevölkerungsprognose für den Kanton Bern vom Mai 1975 (vgl. dazu RRB vom 13. August 1975, Nr. 3055; Vortrag der Baudirektion an den RR darüber v. 11.8.75)
28) sh. dazu RRB Nr. 2809 v. 18.4.1969
29) vgl. Organisations- u. Geschäftsordnung der Planungskomm. v. 12.6.72, Art. 3

Da anderseits das Planungsamt, das der Baudirektion unterstellt ist, Orts-, Regional- und Kantonsplanungen bearbeitet, rechtfertigt es sich, dass der kantonale Baudirektor Mitglied und Präsident der Kommission ist, und dass der Kantonsplaner und seine Mitarbeiter von Amtes wegen an den Sitzungen der Kommission teilnehmen. Dem kantonalen Planungsamt obliegt die Führung des Sekretariates der kantonalen Planungskommission. Deren Mitglieder werden vom Baudirektor ernannt. Die Entscheide über die Organisation und die Aufgaben, bzw. über die Genehmigung der Organisations- und Geschäftsordnung stehen dem Regierungsrat zu (30).

215. Die Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder

Neben der Planungskommission sei hier auch die kantonale Kommission zur Pflege der Orts- und Landschaftsbilder (OLK) erwähnt. Es handelt sich hier um ein weiteres beratendes Organ, das der Baudirektion zur Seite steht und in einem weiteren Sinn raumrelevante Tätigkeit ausübt (31).

30) vgl. Organisationsdekret Art. 1 II und 19 II und RRB Nr. 2809 v. 18.4.1969
31) Organisationsdekret Art. 19 I

22. Die Vorarbeiten zu den kantonalen Richtplänen

221. Zur Notwendigkeit wissenschaftlicher Grundlagen

Da es Aufgabe des kantonalen Gesamtrichtplanes ist, die erwünschte räumliche Entwicklung des Kantons im Ueberblick und Gesamtzusammenhang darzustellen, sind verschiedene Vorarbeiten auf wissenschaftlicher Grundlage unentbehrlich. Es sind zunächst die bestehenden Verhältnisse, die durch Planung verändert werden sollen, zu analysieren. Hiezu gehören die Erhebungen über alle Tatsachen, die für die räumliche Gestaltung bedeutsam sind (1). Ebenso sind die Folgen einer weiteren Entwicklung aufgrund der bestehenden Verhältnisse (Trend) aufzuzeigen. Die Ergebnisse weiterer Untersuchungen über mögliche künftige Entwicklungen im Hinblick auf bestimmte Planungsziele werden i.S. von Leitbildvarianten (2) zusammenzufassen sein. Hieraus ist das eigentliche kantonale Gesamtkonzept oder Leitbild auszuwählen (3). Dieses bildet die wichtigste Grundlage für die Erstellung der kantonalen Richtpläne (4), welche ihrerseits in den Grundzügen die Massnahmen zur erwünschten räumlichen Entwicklung des Kantons in einem bestimmten Planungszeitraum enthalten. Die Erstellung von Gesamtrichtplänen ist kaum möglich, ohne den einzelnen Plänen grundsätzliche Vorstellungen zugrundezulegen (5).

222. Die Grundlagen zu den kantonalen Richtplänen

Die kantonale räumliche Gesamtkonzeption, welche im Rahmen der gesetzlich festgelegten allgemeinen Planungsziele und Grundsätze eine mögliche künftige Entwicklung des Kantons darstellt, bildet nicht die einzige Grundlage für die Richtpläne. Es gilt insbesondere auch, die materiellen Grundsätze der künftigen Raumplanungsgesetzgebung des Bundes zu beachten (6). Weitere

1) vgl. Zaugg, N 5 f zu Art. 70; Beispiele: Inventare Berichte, Statistiken, Eignungskarten, etc.
2) vgl. Kap. A, Zif. 411
3) vgl. Organisationsdekret Art. 17 in der Fassung v. 14.9.1967 (heute revidiert); vgl. Kap. A, Zif. 413
4) vgl. v.a. BauV Art. 150 II
5) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1507
6) vgl. Kap. A, Zif. 42; ferner Baschung, M.: Das Leitbild "CK-73" - eine Diskussionsgrundlage, Grundlage für kantonale Gesamtrichtpläne, in Raumplanung Schweiz Nr. 3, 1974, S. 26

Grundlagen liefert ein gesamtschweizerisches Leitbild (7). Dieses wird vor allem grundlegend sein in der Koordination der verschiedenen Planungen auf nationaler Ebene. Für die Kantonsplanung ist deshalb ein nationales Leitbild in dem Sinne wertvoll, als dieses die in den Gesamtrichtplänen zu beachtenden gesamtschweizerischen Zusammenhänge verdeutlicht. Nach dem RPG sind die kantonalen Pläne vom Bundesrat zu genehmigen und dabei nicht nur auf die Uebereinstimmung mit dem Bundesrecht und auf die Berücksichtigung mit den Bundesaufgaben, sondern auch im Hinblick auf die Koordination mit den Nachbarkantonen zu prüfen. Hier dürfte das nationale Leitbild erneut als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden. Bedeutsamer erscheint aber, dass nach der kommenden Raumplanungsgesetzgebung ein Kanton am nationalen Leitbild als Partner des Bundes und der anderen Kantone mitarbeitet (8). Grundlage für die kantonalen Pläne stellen sowohl das schweizerische als auch das kantonale Leitbild dar. Letzteres wird die kantonalen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklungsvorstellungen deutlicher zeigen können.

7) heute: Leitbildentwurf "CK-73"; vgl. dazu Raumplanung Schweiz Nr. 3, 1974 (Sonderheft zum raumplanerischen Leitbild "CK-73")
8) vgl. RPG Art. 20; ferner Flückiger, H., in Raumplanung Schweiz Nr. 3, 1974, S. 3 (zur Einladung an die Kantone zur Vernehmlassung zum CK-73); Furgler, K., ebendort, S. 31 unten; Baschung, a.a.O. bzw. ebendort, S. 26 f

23. Koordinationsaufgaben im Planfestsetzungsverfahren

231. Die Abstimmung der kantonalen Richtpläne mit der Raumplanung des Bundes, der Nachbarkantone und des benachbarten Auslands

Neben dem schweizerischen Leitbild sind der Kantonsplanung von Seiten des Bundes weitere Randbedingungen gesetzt, indem beim Erlass der Gesamtrichtpläne die Sachplanungen des Bundes zu beachten sind (1). Eine durchgehende räumliche Gesamtplanung auf kantonaler Ebene ist kaum möglich, ohne dass die zahlreichen raumwirksamen Mittel, welche seitens des Bundes eingesetzt werden und welche dieser in eigenen Sachplänen festlegt, berücksichtigt werden (2). Der Bund hat bei der Erstellung seiner Sachpläne auf die Interessen der Kantone angemessen Rücksicht zu nehmen (3). Eine Zusammenarbeit und gegenseitige Rücksichtnahme zwischen kantonalen Planungsbehörden und den zuständigen Bundesorganen ist unerlässlich (4).

Damit die Zielsetzungen des kantonalen Gesamtrichtplanes im gesamtschweizerischen Rahmen sinnvoll erscheinen, ist aber nicht nur eine Koordination mit den Sachplanungen des Bundes, sondern auch mit den Planungskonzepten und allenfalls mit den Gesamtrichtplänen der Nachbarkantone notwendig. Oft wird sich eine Zusammenarbeit schon auf regionaler Stufe, bei interkantonalen Planungsregionen etwa, aufdrängen. Soll es nicht zu einander widersprechenden kantonalen Plänen kommen, so ist auch zwischen benachbarten Kantonen ein ständiges Gespräch notwendig (5). Hier kann ein schweizerisches Leitbild ebenfalls wertvolle Hilfe leisten. Die Zusammenarbeit benachbarter Kantone führte im übrigen verschiedentlich bereits dazu, dass Teilleitbilder oder andere Vorarbeiten zu Teilrichtplänen auf überkantonaler Ebene an die Hand genommen wurden (6).

Die Koordination mit dem Ausland hat einerseits auf nationaler Ebene zu erfolgen (7), anderseits aber auch -

1) vgl. dazu RPG Art. 7 III
2) zu den Sachplänen des Bundes: RPG Art. 23; vgl. auch Kap. A, Zif. 523 c) und dortige Anmerkungen und Zif. 117 hievor
3) vgl. RPG Art. 23, Botsch. BR zum RPG, S. 1516 f
4) vgl. BauV Art. 150 II, ferner auch Zif. 212 hievor
5) sh. auch hier als Bsp. die kant. Verkehrsplanung (Zif. 117 hievor)
6) als ein Beispiel mag hier der "Transportplan Zentralschweiz" (Schlussbericht) v. November 1974 erwähnt werden: Zusammenfassung von Vorarbeiten als Entscheidgrundlagen für die Planungen in den Kantonen
7) vgl. dazu Rotach, M., in Raumplanung Schweiz, Nr. 3, 1974, S. 25

im kleineren Rahmen - zwischen den Grenzkantonen und den benachbarten Auslandsgebieten. Die Pläne der ausländischen Grenzregionen sind bei der Erstellung der kantonalen Richtpläne herbeizuziehen. Nur so kann die Kantonsplanung zu einer Abstimmung zwischen regionalen und kommunalen Plänen mit den entsprechenden Plänen jenseits der Landesgrenzen beitragen, wie dies das BauG (Art. 68 Abs. 3) verlangt. Die Verflechtungen im Grenzgebiet sind nicht selten derart eng (8), dass auf regionaler Ebene international gemeinsam geplant werden muss.

232. Die Zusammenarbeit der Planungsbehörde mit den anderen kantonalen Direktionen

Die Ausarbeitung eines Entwurfs zum kantonalen Gesamtrichtplan bzw. zu kantonalen Teilplänen obliegt dem Planungsamt (9). Gegenstand der Pläne sind nun Sachgebiete verschiedenster Art - Verkehr, bauliche und landwirtschaftliche Nutzung, Gewässerschutz und -nutzung, etc. -, für welche vielfach andere Direktionen des Regierungsrates zuständig sind oder in welchen innerhalb der Baudirektion andere Abteilungen tätig sind. Es werden dort Aufgaben wahrgenommen, die räumliche Auswirkungen haben und deshalb als indirekte Planungsmittel gelten. Eine frühzeitige verwaltungsinterne Koordination ist im Sinne eines rationellen Planungsverfahrens zu fördern. Der Beschluss des Gesamtregierungsrates über die kantonalen Richtpläne würde dadurch erleichtert.

Schon bald nach Aufnahme der Tätigkeit des Planungsamtes wurde erkannt, dass es zweckmässig und notwendig sei, die Arbeiten dieses neuen Amtes mit denjenigen anderer Verwaltungsstellen - insbesondere des Tiefbauamtes und des WEA sowie des Meliorationsamtes - eng zu koordinieren. Im gegenseitigen Einverständnis zwischen den verschiedenen Aemtern wurde ein Planungsausschuss als verwaltungsinternes Koordinationsorgan vorgeschlagen (10). Die Mitgliederzahl ist bisher nicht festgelegt, der Ausschuss könnte demnach für umfassendere Koordinationsaufgaben erweitert werden, allenfalls zu einem eigentlichen Stabsorgan für Planungsfragen ausgebaut werden (11). Bisher

8) vgl. z.B. Grenzgänger, Anordnung von Verkehrsanlagen, Infrastrukturprobleme, etc.
9) BauV Art. 150 II i.V.m. Organisationsdekret Art. 17
10) vgl. die Verordnung über die kt. Raumplanung des Kts. SG v. 2.4.74, Art. 3 II und Art. 11
11) vgl. Hauptbericht Raumplanung CH, S. 166

ist auch der rechtliche Status des Planungsausschusses noch nicht durch Regierungsratsbeschluss oder Dekret festgehalten. Die bestehenden kantonalen Erlasse über Organisation und Verfahren bei der Planung genügen als rechtliche Grundlage für die feste Einrichtung eines Planungsausschusses im beschriebenen Sinne nicht.

Mittels des Planungsausschusses wäre es auch möglich, dass sich das Planungsamt die für die einzelnen Arbeiten notwendigen Informationen und statistischen Erhebungen innerhalb der Verwaltung beschaffen könnte (12).

233. Die Zusammenarbeit mit der Planungskommission und weiteren Kreisen der Wirtschaft und Wissenschaft

Die Bedeutung und die Zusammensetzung der kantonalen Planungskommission wurde bereits oben erwähnt (13). Gerade bei der kantonalen Gesamtplanung ist es wichtig, dass eine Zusammenarbeit zwischen den Planungsbehörden und der Kommission, in welcher die Interessen der verschiedenen Kantonsgegenden, der massgebenden Kreise der Wirtschaft (14) und der verschiedenen Disziplinen der Wissenschaften angemessen berücksichtigt werden sollen, stattfindet. Es wird sich bei ausgewogener Zusammensetzung der Planungskommission in der Regel wohl erübrigen, noch weitere Kreise zur Ausarbeitung der Richtplanentwürfe beizuziehen. Die Möglichkeit zur Zusammenarbeit mit zusätzlichen Wirtschaftskreisen und Vertretern der Wissenschaft mag aber bei der Lösung von speziellen Fragen doch willkommen sein. Es ist indes darauf zu achten, dass das Richtplanverfahren auf kantonaler Ebene nicht zu unübersichtlich und zu schwerfällig wird. Ist doch schon die Beschaffung von Grundlagen und die Erarbeitung planerischer Konzepte naturgemäss ein langandauernder Prozess, so soll in der eigentlichen Planungsphase, d.h. bei der Festlegung der Richtplanentwürfe, die notwendige Zusammenarbeit auf ein vernünftiges Mass beschränkt sein. Schliesslich bietet sich immer noch die Möglichkeit, neben den Planungsträgern unterer Stufen auch weitere Kreise zur Vernehmlassung über die Richtplanentwürfe einzuladen.

12) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1471
13) vgl. Zif. 214 hievor
14) Wirtschaftsverbände, Berufsorganisationen und Gewerkschaften

234. Die Anhörung der Regionalplanungsorganisationen bzw. der Gemeinden

Im Verfahren zum Erlass des kantonalen Richtplanes sind von Gesetzes wegen auch die regionalen Planungsorganisationen anzuhören (15). Für sie und ihre Planungsarbeit auf regionaler Stufe sind die Richtpläne des Kantons von besonderer Bedeutung. Die regionalen Planungsträger sollen sich deshalb zu den Planentwürfen äussern können, soweit durch diese ihre Interessen berührt sein können. Die Stellungnahme der Region wird m.E. am sinnvollsten so ausgestaltet, dass die Richtplanentwürfe des Kantons den Regionen zur Vernehmlassung unterbreitet werden, bevor sie in Kraft gesetzt werden. Erst nach erfolgter Anhörung soll der Regierungsrat endgültig über die kantonalen Richtpläne beschliessen.

Bei Fehlen einer regionalen Planungsorganisation sind an deren Stelle die Gemeinden anzuhören (16).

Die Anhörung oder Vernehmlassung der Regionalplanungsorganisationen bzw. der Gemeinden stellt indes kein Einspracheverfahren dar (17). Werden Richtplanentwürfe nicht im Sinne der Anträge der regionalen Planungsorganisationen bereinigt, so steht diesen kein Beschwerderecht diesbezüglich zu. Es kommt auf die rechtliche Wirkung der kantonalen Richtpläne an, um entscheiden zu können, ob die geltende erwähnte Regelung in ausreichendem Masse den Schutz regionaler Interessen zu gewährleisten vermag oder nicht (18). Auf jeden Fall sind die Stellungnahmen der regionalen Planungsorgane für den Erlass der kantonalen Richtpläne ebenso bedeutsam wie etwa die umfangreiche Zusammenarbeit der Kantonsplanung mit den anderen Behörden von Bund und Kanton sowie mit den Kommissionen.

235. Die Bedeutung der Koordinationstätigkeiten

Die kantonalen Richtpläne, denen im übrigen wie erwähnt umfangreiche Vorarbeiten vorausgehen, gelten als Grund-

15) vgl. BauG Art. 92 II und BauV Art. 150 II
16) Eine Anhörung der Regionalplanungsorganisationen und der Gemeinden ist im st.gallischen Recht vorgeschrieben (SG-BauG Art. 43 II)
17) vgl. dagegen den E zum SO-BauG § 63 II und III und § 64 II sowie den erläuternden Bericht des SO-RR dazu, S. 21
18) vgl. hienach Zif. 312 und ff.

lage bei der Zweckmässigkeitsprüfung der Planungen unterer Stufen. Diese werden damit durch die Kantonsplanung vorbestimmt. Da die kantonalen Richtpläne von einer erheblichen Tragweite sind, sollten sie für einen längeren Zeitraum Geltung beanspruchen können. Dies ist nur möglich, wenn frühzeitig - möglichst schon im Stadium der Vorarbeiten - mit allen Stellen, welche raumrelevante Aufgaben wahrnehmen, eine Zusammenarbeit stattfindet. Nur so kann realistisch geplant werden. Kantonale Richtpläne, welche in ihrer Zielsetzung etwa mit der Finanzplanung des Kantons in einem Widerspruch ständen, wären von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Ein koordiniertes Vorgehen dient nicht nur der Vermeidung von Fehlplanungen, sondern soll auch vor allzu aufwendigen oder gar unzweckmässigen Untersuchungen und Vorarbeiten schützen.

Die Forderung nach einer realistischen Planung ruft auch nach Koordination bezüglich der Durchführung der Pläne (19). Nur durch Zusammenarbeit - insbesondere im verwaltungsinternen Bereich - kann erreicht werden, dass ein Plan in technischer und finanzieller Hinsicht als durchführbar erscheint.

Eine frühzeitige Koordination im Richtplanverfahren ist letztlich auch im Hinblick auf die Beschlussfassung über die Planentwürfe durch den Gesamtregierungsrat sinnvoll. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Behörde einen von der Baudirektion bzw. vom Planungsamt erstellten kantonalen Plan zurückweist, ist geringer, wenn am Planungsverfahren die übrigen kantonalen Direktionen beteiligt waren.

19) vgl. dazu RPG Art. 7 II und auch Kap. A, Zif. 513

24. Der Erlass des kantonalen Richtplanes

241. Die zuständige Behörde

Nach geltendem bernischem Recht beschliesst der Regierungsrat endgültig über die kantonalen Richtpläne. Diese werden als Entwurf vom kantonalen Planungsamt ausgearbeitet und zusammen mit den Stellungnahmen der Regionen von der Baudirektion dem Gesamtregierungsrat unterbreitet (1). Die Bedeutung der kantonalen Gesamtplanung, die über diejenigen Sachbereiche, in denen die Baudirektion üblicherweise zuständig ist, hinausgeht, rechtfertigt die Kompetenz des Regierungsrates zum Erlass der kantonalen Pläne (2). In einigen anderen Kantonen unterliegen die vom Regierungsrat beschlossenen kantonalen Gesamtpläne zusätzlich der Genehmigung durch das Parlament (Grosser Rat, Kantonsrat) (3).

242. Bekanntmachung?

Während nach der BauV der Erlass und die Inkraftsetzung der kommunalen und regionalen Richtpläne durch Publikation im Amtsanzeiger bekanntzugeben sind, lässt sich für den kantonalen Richtplan keine entsprechende Vorschrift finden. Da jedoch diese Pläne sämtlichen Interessenten zur Einsicht offen stehen und zu diesem Zwecke öffentlich aufzulegen sind (4), ist eine vorherige Bekanntmachung über den Erlass der Pläne vorausgesetzt. Der Erlass und die Inkraftsetzung der Richtpläne aller Stufen bedarf somit stets der Publikation (5). Da die Richtpläne für den Einzelnen nicht verbindlich sind, ist an die Bekanntmachung und Veröffentlichung keine Rechtsfolge im Sinne einer Einsprache- oder Beschwerdemöglichkeit geknüpft (6).

1) BauV Art. 150 II; vgl. auch Organisationsdekret Art. 4 und 17
2) vgl. auch BauG Art. 93 (kt. Ueberbauungspläne); ferner Organisationsdekret Art. 1 II
3) so im Kt. LU (BauG § 11 I), SG (BauG Art. 43 I), AG (BauG § 121 I). Nach dem E zum BauG des Kts. SO (§§ 63 u. 64) werden die kt. Richtpläne von region. Zweckverbänden oder dem Baudepartement erlassen unter Vorbehalt der Genehmigung durch den RR. Im Kanton ZH werden die kt. Gesamtpläne nun vom Kantonsrat (Parlament) erlassen (PBG § 29)
4) vgl. BauV Art. 150 III
5) vgl. Albisetti, S. 349; das RPG kennt auch die Bekanntmachung der Richtplanentwürfe (Art. 8 II), vgl. Zif. 423 hienach; vgl. auch Kt. SO (BauG-E § 63 II) und Kt. ZH (PBG § 34)
6) vgl. BauG Art. 92 II; Botsch. BR zum RPG, S. 1508

243. Die öffentliche Auflage

Da der kantonale Gesamtplan und die einzelnen Teilrichtpläne in Grundzügen die räumliche und im besonderen die nutzungs- und besiedlungsmässige Entwicklung des Kantonsgebiets festlegen und dadurch die weitere Planung bis hin zur baurechtlichen Grundordnung in den Gemeinden beeinflussen, soll sich der Einzelne jederzeit über die Ziele und Massnahmen der kantonalen Pläne orientieren können. Der einzelne Bürger oder Grundeigentümer wird aber zumeist aus einem kantonalen Richtplan nur wenige für ihn konkrete Informationen erhalten können. Er wird aber immerhin erkennen können, in welcher Richtung sich die künftige räumliche Entwicklung in den einzelnen Kantonsteilen und Regionen, zum Teil auch in den Gemeinden bewegen wird.

Die Richtpläne sind während ihrer ganzen Geltungsdauer öffentlich aufzulegen bzw. zur Einsichtnahme zur Verfügung zu halten (7). Sie können nicht nur beim kantonalen Planungsamt, sondern auch bei den Regionalplanungsstellen eingesehen werden. Da letztere ohnehin für ihre weiteren Planungsarbeiten die kantonalen Pläne zu konsultieren haben und darüber auch ihren Partnergemeinden inbezug auf die Ausgestaltung der Ortsplanungen Auskunft geben werden, ist es sinnvoll, die kantonalen Richtpläne am Sitz der Regionalplanungsorganisation auch einem weiteren Kreis zugänglich zu machen. Die regionale Planungsorganisation wie das kantonale Planungsamt sind zur Planauflage zwecks Einsichtnahme verpflichtet (8). Neben den Plänen sind auch die dazugehörigen technischen Berichte aufzulegen (9).

7) vgl. dazu Botsch. BR zum RPG, S. 1508 unten
8) vgl. BauV Art. 150 III
9) Dies ist in Art. 117 II BauV bei den kommunalen Richtplänen ausdrücklich vorgesehen.

3. Rechtliche und tatsächliche Wirkungen der kantonalen Richtpläne

31. Die Wirkungen des kantonalen Richtplanes im allgemeinen

311. Die Auswirkungen im Ueberblick

Der kantonale Richtplan bildet zunächst die Grundlage für den Erlass der regionalen Pläne (1), welche wiederum für die Gemeinden bei der Ausgestaltung der Ortsplanungen massgebend sein werden. Für den kommunalen Planungsträger aber sind neben den regionalen auch die kantonalen Richtpläne zu beachten (2). Letztere bestimmen in grundsätzlicher Art und Weise die Richtung der räumlichen Entwicklung und setzen nicht nur für die Regionen, sondern auch für die Gemeinden einen Rahmen fest, der die weiteren Planungen präjudiziert. Im übrigen verlangt auch das BauG, dass die kantonalen Pläne und Vorschriften - also u.a. auch die kantonalen Richtpläne - von den regionalen wie den kommunalen Planungsträgern zu berücksichtigen sind (3).

Vom kantonalen Richtplan bis zum kommunalen Nutzungsplan, welcher für den einzelnen Grundeigentümer verbindlich wirkt, ist es ein langer Weg. Es fragt sich, ob ein kantonaler Richtplan als ein in den Nutzungsplänen - die in aller Regel kommunale Anordnungen sind - indirekt für den Grundeigentümer wirksamer Plan betrachtet werden kann. Nach dem BauG erlangt der kantonale Richtplan für den Einzelnen keine Rechtsverbindlichkeit. "Entscheidend hiefür ist die Ueberlegung, dass der Gesamtrichtplan zwar den Nutzungsplan präjudiziert, dass jedoch die beiden Planarten sich nicht decken. Der Gesamtplan kann nur Grundzüge enthalten; die eigentliche Ausführung erfolgt erst im Nutzungsplan. Es ergibt sich daraus, dass der einzelne Bürger erst auf Grund des Nutzungsplanes genau erkennen kann, ob und inwieweit er in seinen Interessen betroffen ist." (4). In besonderem Masse vermag gerade der kantonale Gesamtrichtplan mit seiner grundzugsmässigen Darstellung der räumlichen Entwicklung nur in seltenen Fällen den einzelnen Grundeigentümer bezüglich seiner Interessen hinreichend zu

1) vgl. Zif. 332 hienach
2) a.M. bei Zaugg, N 2 zu Art. 13
3) BauG Art. 68 I
4) nach Botsch. BR zum RPG, S. 1508 unten

informieren. Anderseits ist aber nicht zu übersehen, dass der relativ abstrakte kantonale Gesamtplan stets in konkretisierender Weise in den regionalen und kommunalen Richtplänen weiter präzisiert werden muss, und dass er damit das planerische Ermessen in der Ausgestaltung der Planungen auf unteren Stufen in ganz bestimmten Richtungen einschränkt. Ziel und Inhalt der kantonalen Richtpläne wirken sich schliesslich auch auf die Interessen der Grundeigentümer aus.

312. Zu den Rechtswirkungen eines kantonalen Richtplans im allgemeinen

Die kantonalen Gesamtrichtpläne binden die planenden Instanzen sowie weitere Behörden und Organisationen, die mit planerischen und raumwirksamen Aufgaben betraut sind. Ob die Bindung nun eine rechtliche ist, indem die kantonalen Pläne für die nachgeordneten Planungsbehörden rechtsverbindlich sind, oder ob es sich um eine bloss faktische Bindung handelt, indem die kantonalen Pläne allein für die Zweckmässigkeit der zu genehmigenden nachfolgenden Pläne massgebend sind, ist aus der Sicht des Grundeigentümers kaum von Bedeutung. Wichtig ist aber die Frage für die planenden Instanzen im Hinblick darauf, ob bei der Ausgestaltung ihrer Pläne unter Umständen vom kantonalen Gesamtplan abgewichen werden darf oder nicht.

Wenn die kantonalen Richtpläne bzw. der kantonale Gesamtrichtplan als Grundlage zur Zweckmässigkeitsprüfung allein dienen und nicht auch zur Prüfung der Recht- und Gesetzmässigkeit der zu genehmigenden Pläne unterer Stufen herangezogen werden müssen, so kommt den genannten kantonalen Plänen keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Vor einer Zweckmässigkeitskontrolle im Plangenehmigungsverfahren halten Abweichungen vom kantonalen Gesamtplan stand, wenn sie hinreichend begründet werden können. Sobald von den Richtplänen in diesem Sinne abgewichen werden kann, sind sie eher als wegleitende Richtlinien zu bezeichnen (5). Klärend sind hier gesetzliche Vorschriften über die Zulässigkeit von Abweichungen, was für den Richtliniencharakter der kantonalen Gesamtpläne spricht, oder Bestimmungen über die

5) so bei Lendi, Gesamtpläne, S. 57 ff (zu den kt. Richtplänen neuerer kantonaler Planungsgesetzgebungen)

formelle Revision, was auf die Rechtsverbindlichkeit der genannten Pläne hindeutet. Geht allerdings eine Revisionsvorschrift - wie in Art. 9 des RPG's - so weit, dass die kantonalen Richtpläne vom Planungsträger periodisch zu überprüfen und gegebenenfalls abzuändern sind, so werden die genannten Pläne als bloss bedingt rechtsverbindlich betrachtet werden müssen, denn sie erwachsen nicht in materielle Rechtskraft, wenn die Planungsbehörde jederzeit auf sie zurückkommen kann (6).

Im einleitenden Teil hievor wurde bereits erwähnt, dass der Richtplan im allgemeinen in einem System der durchgehenden Planung als mittelbar verbindliche Anordnung gilt; der Erlass eines Richtplanes ist Teil der sukzessiven Rechtssetzung in einer mehrere Stufen umfassenden Raumplanung (7). Der Grundsatz der durchgehenden Planung fordert eine mittelbare Verbindlichkeit des kantonalen Gesamtrichtplanes.

313. Die gesetzliche Regelung des BauG's

Nach dem bernischen BauG wird die Frage nach der Rechtsnatur und der Verbindlichkeit des kantonalen Richtplanes nur zum Teil beantwortet. Das Gesetz sagt nicht ausdrücklich, ob dieser Plan als mittelbar verbindlich zu betrachten ist, oder ob er als blosse Richtlinie für die nachfolgenden Planungen dienen soll. Wenn festgehalten wird, dass die kantonalen Richtpläne als Grundlage für die Zweckmässigkeitsprüfung von regionalen und kommunalen Plänen und Vorschriften dienen (BauG Art. 92 II), so scheint es, der bernische kantonale Richtplan sei als Wegleitung ohne rechtliche Verbindlichkeit zu verstehen (8). Es fehlt nun aber nicht an weiteren Bestimmungen im BauG und in der BauV, die an der erwähnten Auffassung Zweifel aufkommen lassen. So wird schon im gleichen Art. 92 II BauG festgehalten, dass die kantonalen Richtpläne für den Grundeigentümer nicht bindend seien. Dies mag ein Hinweis darauf sein, dass die genannten Pläne e contrario für die regionalen und kommunalen Behörden Verbindlichkeit haben. Ferner lässt sich die für

6) vgl. Lendi, a.a.O., S. 61 f
7) vgl. Kap. A, Zif. 641 u. 643
8) so die Meinung von Lendi, a.a.O., S. 57

die kommunalen und regionalen Richtpläne geltende Bestimmung über die ausnahmsweise Zulässigkeit von Abweichungen bei Erlass von weiteren Plänen nicht analog auf die kantonalen Richtpläne übertragen (9). Aber im bernischen Recht fehlt auch - im Gegensatz zum RPG - eine Vorschrift über die Revision des kantonalen Gesamtplanes. Dieser ist gemäss RPG im rechtlichen Sinn verbindlich, denn die Revisionsvorschrift des Bundesrechts bedeutet, "... dass auch beim Vorliegen gewichtiger Gründe nicht vom Gesamtplan abgewichen werden kann. Sie bedingen vielmehr eine Revision und Anpassung des Gesamtplans." (10). Die verfahrensrechtliche Bestimmung der bernischen BauV indessen, wonach der kantonale Richtplan vom Regierungsrat beschlossen werden muss (11), deutet m.E. darauf hin, dass der Plan wie eine Rechtsverordnung in Kraft gesetzt wird und als verbindlich zu verstehen wäre. Aber dieser Hinweis genügt kaum.

Die Verbindlichkeitswirkung der kantonalen Richtpläne lässt sich schliesslich auch nur teilweise auf Art. 68 BauG stützen. Danach haben sich die Pläne und Vorschriften der Gemeinden nach den kantonalen Vorschriften und Plänen zu richten; die Regionalplanungen sind in die Kantonsplanung einzufügen (12). Die Vorschrift besagt zunächst nur, dass die kantonalen Pläne und mithin auch die Richtpläne des Kantons von Gesetzes wegen bei der Orts- und Regionalplanung zu berücksichtigen sind. Damit soll die notwendige Koordination sichergestellt werden. Ob die zu beachtenden Pläne als rechtsverbindliche Anordnungen oder als wegleitende Richtlinien im Hinblick auf die Zweckmässigkeitsprüfung regionaler und kommunaler Pläne bzw. Vorschriften gelten, bleibt hier offen. Rechtsnatur und Wirkungen der kantonalen Pläne hängen vielmehr vom Verfahren und von der rechtlichen Stellung des Planungsträgers ab. Als weiterer Hinweis auf die mittelbare Verbindlichkeit des kantonalen Richtplanes kann aber wohl das Fehlen einer Ausnahmeregelung von der Beachtungspflicht gemäss Art. 68 BauG gewertet

9) Der Verweis auf die sinngemässe Anwendung der Bestimmungen der BauV über die kommunalen Richtpläne findet sich bei der Regionalplanung (Art. 147 III BauV), fehlt aber bei der Kantonsplanung (Art. 150 BauV).
10) so Lendi, a.a.O., S. 62
11) BauV Art. 150 II
12) BauG Art. 68 I und II

werden. Eine mittelbare Verbindlichkeit besteht wie erwähnt dann, wenn den Planungsträgern Abweichungen vom kantonalen Richtplan nicht zugestanden werden. Dies ist hier der Fall. Indessen ist festzuhalten, dass auch von einem kantonalen Plan als bloss wegleitender Richtlinie nur dann zweckmässigerweise abgewichen werden soll, wenn dies aus der Sicht der gesamtkantonalen Zusammenhänge verantwortbar erscheint. Grundsätzlich darf sodann die Einschränkung des Ermessensspielraumes für die nachfolgenden Planungsträger unterer Stufen nicht überschätzt werden. Die Gefahr einer Starrheit, welche mit der mittelbaren Verbindlichkeit und der Unzulässigkeit von Abweichungen verbunden sein kann, ist beim kantonalen Gesamtrichtplan gering, da die Genauigkeit und die Aussagekraft eines Gesamtplanes mit kantonalem Bezugsgebiet ohnehin stark begrenzt ist (13).

Die Auslegung der geltenden planungsrechtlichen Bestimmungen im bernischen BauG vermag die Frage nach den Rechtswirkungen des kantonalen Richtplanes nicht genügend zu klären. Insbesondere schweigen darüber auch die Materialien zum BauG. Es rechtfertigt sich aber, im Folgenden an die Bestimmungen des kommenden Raumplanungsrechtes des Bundes anzuknüpfen und den kantonalen Richtplan bzw. Gesamtrichtplan als mittelbar verbindliche Anordnung zu betrachten, was m.E. als mit dem geltenden bernischen Recht vereinbar erscheint, da nicht zuletzt auch die kantonale Verordnung zum Vollzug des BB's über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung diese Ansicht vertritt (13a).

Im Zusammenhang mit der Anpassung der bernischen Gesetzgebung an das eidgenössische RPG (14) sollte eine eindeutige und ausdrückliche Bestimmung über die Rechtswirkungen des kantonalen Gesamtrichtplanes aufgenommen werden, und es müsste schliesslich die nähere Ausgestaltung der vom RPG vorgeschriebenen Ueberprüfung bzw. Revision der kantonalen Pläne geregelt werden (15).

13) vgl. Lendi, a.a.O., S. 63
13a) V zum BMR vom 24.5.72, Art. 4
14) oder auch bei einer Verwerfung des RPG's durch das Volk
15) vgl. hienach Zif. 425 a.E.

314. Die Grenzen der Verbindlichkeit eines kantonalen Gesamtrichtplans

Da der Richtplan kein Gesetz im formellen Sinn darstellt, sondern auf der Stufe der Rechtsverordnungen steht (16), muss sich auch der kantonale Gesamtrichtplan an die bestehenden Normen der Verfassung und der Gesetze von Bund und Kanton halten. Diese inhaltliche Beschränkung gilt für die kantonalen Planungsträger ebenso wie für die Träger der Regional- und Ortsplanungen. "Somit können durch den kantonalen Gesamtplan nur diejenigen Angaben verbindlich erklärt werden, über welche der Kanton und die planende Instanz kompetent verfügen können, sei es in Vollzug von Bundesrecht, sei es in Anwendung von kantonalem Recht." (17). Dies schliesst indessen nicht aus, dass der Vollständigkeit halber und im Hinblick auf eine umfassende Information im kantonalen Richtplan auch Angaben gemacht werden, welche vom Kanton nicht verbindlich festgelegt werden können. Gerade für die Zweckmässigkeitsprüfung im Rahmen der Bereinigung bzw. Genehmigung von nachgeordneten Plänen und Vorschriften haben auch die unverbindlichen Angaben ihre Bedeutung (18). Im kantonalen Richtplan selbst oder im dazugehörigen technischen Bericht sollte dann allerdings deutlich bestimmt werden, welche Planfestsetzungen als verbindlich und welche als ergänzend, informativ gelten sollen. Unverbindliche Planangaben werden vielfach bestimmte Planinhalte von Sachplanungen des Bundes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sein. Gerade in den Teilplänen des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen werden deshalb ergänzende und nicht verbindliche Planfestsetzungen häufig sein, da oft nur so der jeweilige planerische Teilbereich umfassend dargestellt werden kann.

16) vgl. vorne, Kap. A, Zif. 642 ff
17) so Lendi, a.a.O., S. 66
18) vgl. Lendi, a.a.O., S. 76 ("Die Mehrzahl der Angaben wird informativen Charakter haben und von der planerischen Zweckmässigkeit und Folgerichtigkeit her wegleitend sein.")

32. Die Wirkungen des kantonalen Richtplanes gegenüber Bund und Nachbarkantonen

321. Die Wirkungen gegenüber dem Bund

Dem Bund fehlt die Kompetenz zu einer räumlichen Gesamtplanung. Nach der BV sind dazu die Kantone zuständig und verpflichtet. Der Bund erlässt aber die für eine zweckmässige gesamtschweizerische Raumordnung unerlässlichen Grundsätze auf dem Wege der Gesetzgebung (1). Die materiellen Grundsätze des Bundes sind für die kantonalen Planungsbehörden verbindlich (2). Im Verfahren zum Erlass der kantonalen Gesamtrichtpläne gilt es auch, die bestehenden Sachpläne des Bundes zu beachten, zu integrieren und im Rahmen der Zusammenarbeit auf kantonaler Ebene auch die künftigen Bedürfnisse der Eidgenossenschaft - namentlich auf dem Gebiete der Landesverteidigung und des Verkehrs - zu berücksichtigen. Ob die kantonale Planung diesen Erfordernissen, wie sie hier angeführt wurden, genügt, dies wird im Genehmigungsverfahren über die kantonalen Gesamtrichtpläne vom Bund zu entscheiden sein. Die genehmigten kantonalen Pläne werden dann auch für die Bundesbehörden verbindlich sein (3). So erst wird die von den Kantonen in Koordination mit dem Bund erarbeitete Gesamtplanung zu einer durchgehenden Planung (4). Die gesetzliche Bestimmung über die Verbindlichkeitswirkung der kantonalen Richtpläne für die Bundesbehörden (RPG Art. 8) macht dies deutlich. Hier ergeben sich nun allerdings verfassungsrechtliche Bedenken. "Zwar ist der Bund als Bauherr und Unternehmer unter Vorbehalt abweichender Regelung an die kantonalen und kommunalen Pläne gebunden.... Dort aber, wo die Eidgenossenschaft über hoheitliche Befugnisse verfügt, kann nicht angenommen werden, dass ihre Organe durch die kantonalen Pläne verpflichtet würden. Die Genehmigung der Gesamtrichtpläne durch den Bundesrat ändert nichts daran, denn diese schränkt keine Bundeskompetenz ein." (5). Dem muss entgegengehalten werden, dass die Kantone sich nach der Genehmigung ihrer Gesamtpläne darauf sollten verlassen können, dass deren Durchführung auf allen Stu-

1) vgl. BV Art. 22quater, Abs. 1
2) vgl. Kap. A, Zif. 422
3) sh. RPG Art. 8 I; Lendi, Gesamtpläne, S. 61
4) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1508 (zu Art. 9 III RPG-E)
5) so Aubert/Jagmetti, W+R 23 (1971), S. 156, Nr. 60

fen angestrebt wird. Die Kantone sind die obersten Planungsträger im System der durchgehenden Planung. Mit der Genehmigung verbindet sich eine "Zusicherung" des Bundes, die kantonalen Pläne, soweit deren Inhalt verbindlich sein kann, zu beachten. Der Bund wird jedoch nicht verpflichtet, im Sinne der Richtpläne tätig zu werden. Es ist spätestens im Genehmigungsverfahren durch den Bundesrat zu prüfen, ob die Gesamtrichtpläne mit dem Bundesrecht und den Bundesaufgaben übereinstimmen (6). Insbesondere erstreckt sich die Prüfung darauf, ob die kantonale Planung nicht in die Hoheitsbereiche des Bundes eingreift; m.a.W. die kantonale Planung hat die verfassungsmässige Kompetenzverteilung zu berücksichtigen. Eine Einschränkung von Bundeskompetenzen durch kantonale Richtpläne ist deshalb nicht denkbar. Planfestsetzungen aus dem Bereich der Sachplanungen des Bundes sind von den Kantonen zu beachten und können im Gesamtplan nur mit informativer unverbindlicher Wirkung dargestellt werden. Im Rahmen der Zusammenarbeit im Planungsverfahren hat der Bund aber den Kantonen die notwendigen Angaben zu machen. Auf den Gebieten, in denen dem Bund keine oder keine ausschliesslichen hoheitlichen Befugnisse zukommen, ist dagegen die Verbindlichkeitswirkung der kantonalen Richtpläne verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Schliesslich ist die Schaffung der Raumplanung grundsätzlich Sache der Kantone und der Bund darf nur in den verfassungsmässigen Schranken eingreifen. Er soll in seiner gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der (weitgehend kantonalen) Raumplanung Rechnung tragen (7).

322. Gegenseitige Auswirkungen der Richtpläne zwischen Nachbarkantonen?

Jeder Kanton hat seine Gesamtplanung mit derjenigen der Nachbarkantone zu koordinieren (8). Dies ist auch im Hinblick auf die Genehmigung der kantonalen Pläne durch den Bundesrat verlangt (9). Der Bund sorgt damit im Sinne einer horizontalen Abstimmung für eine zusammenhängend

6) vgl. RPG Art. 39 II lit. a und b
7) RPG Art. 2 II
8) vgl. Zif. 231 hievor; BauV Art. 150 II
9) vgl. RPG Art. 39 II lit. c

ausgestaltete Gesamtplanung der Kantone. Die Koordination beginnt aber bereits auf kantonaler Ebene. Hat ein Kanton bereits Richtpläne erlassen, so werden diese sinnvollerweise den benachbarten Kantonen als ein geeignetes Koordinationsmittel für die eigene Planung dienen. Irgendeine rechtliche Wirkung haben die kantonalen Richtpläne für benachbarte und weitere Kantone aber nicht. Mangelnde freiwillige Zusammenarbeit wird allerdings nach den Bestimmungen des RPG's eine Nichtgenehmigung des kantonalen Richtplans zur Folge haben.

33. Kantonale Richtpläne und Regionalplanung

331. Der kantonale Richtplan als Mittel des interregionalen Ausgleichs

Die gegenwärtige räumliche Entwicklung verläuft einseitig. Durch die Abwanderung der Bevölkerung aus ländlichen Gebieten und aus Bergregionen wird die Bildung von Ballungsräumen in städtischen Agglomerationen einerseits und die Tendenz zur Entleerung weiter Teile des Landes anderseits verstärkt. Die Agglomerationsvorteile bewirken eine Konzentration der Wirtschaft auf die städtischen Regionen, was schliesslich zu einem Entwicklungsgefälle (1) für die abgelegeneren Regionen führt. Besonders die Bergregionen werden immer mehr in ein Schattendasein verdrängt oder zu Erholungsräumen degradiert. Die im Sinne einer Selbsthilfe oft an die Hand genommene touristische Erschliessung hat in solchen Gebieten nicht selten zu chaotischen Zuständen geführt und hier letztlich auch den Erholungswert der Landschaft in Frage gestellt (2). Eine aktive Regionalstrukturpolitik im überregionalen Rahmen ist notwendig.

"Bis anhin haben wirtschaftliche Sachzwänge die Raumordnung unseres Landes beinahe ausschliesslich bestimmt. Sie führten zu dem bekannten Ungleichgewicht zwischen den Regionen. Ueber eine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und mit Hilfe raumplanerischer Massnahmen soll das Gewicht der Sachzwänge abgebaut und eine zweckmässige Besiedlung des Landes erreicht werden." (3).

Als wirtschaftspolitische Massnahmen gelten hier die herkömmlichen Mittel des Finanzausgleichs und der Subventionspolitik von Bund und Kantonen zu Gunsten wirtschaftlich benachteiligter Gebiete. Es hat sich aber gezeigt, dass dies nicht genügt; denn es handelt sich hier vorwiegend um Massnahmen der Einkommensumschichtung. Eine aktive

1) d.h. zu einem wachsenden Ungleichgewicht zwischen den Regionen, welches sich zu Lasten der "Entwicklungsgebiete" vergrössert; vgl. Botsch. BR zum IHG, S. 1601; Stocker/Risch, S. 15
2) vgl. zum ganzen: Rosenstock, P.: Der Ausgleich zwischen unterschiedlich entwickelten Gebieten als Aufgabe der Raumordnung, in Festgabe zum 50. Geburtstag von Prof. Meier-Hayoz (Zürich 1972), S. 51 ff
3) so Botsch. BR zum IHG, S. 1601

Beeinflussung räumlicher Strukturen kann damit nicht erreicht werden (4). Auf überregionaler und kantonaler Ebene ist es deshalb Aufgabe der Raumplanung, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten anzustreben und die räumlichen Voraussetzungen dazu zu schaffen (5). Der regionale und interregionale Ausgleich wird nur möglich, wenn die raumplanerischen Massnahmen und die wirtschaftspolitischen Förderungsmassnahmen koordiniert werden. Dies kommt im neuen Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete vom 28.6.1974 (IHG) deutlich zum Ausdruck: die regionalen Entwicklungskonzepte, welche als Grundlage für die Investitionshilfe dienen, sind auf die kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne abzustimmen (6). Anderseits gelten die Entwicklungskonzepte wiederum als unerlässliche wirtschaftspolitische Grundlage für die Raumplanung (7).

Es steht ausser Zweifel, dass nicht nur die Planungsgrundsätze des Bundes, sondern auch die kantonalen Gesamtrichtpläne die räumlichen Voraussetzungen für einen interregionalen Ausgleich und eine regionale Strukturpolitik liefern sollen. Gerade auch im Kanton Bern, der aus vielen unterschiedlich entwickelten Landesteilen besteht (8), ist dies von besonderer Bedeutung. Der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch wirtschaftspolitische Massnahmen dient das bernische Gesetz über die Förderung der Wirtschaft vom 12.12.1971. Diese Einzelmassnahmen stehen in einem Zusammenhang mit der räumlichen Planung (9).

332. Die Auswirkungen des kantonalen Richtplanes auf die regionale Gesamtplanung

Der Erlass regionaler Pläne - Richtpläne wie Ueberbauungspläne - hat in Beachtung der kantonalen Richtpläne zu geschehen, da letztere als Grundlage für die Zweckmässigkeitsprüfung der Pläne und Vorschriften der Region dienen (10).

4) vgl. Rosenstock, a.a.O., S. 54
5) vgl. BauG Art. 66 I, 67 IV und 68 III, im besonderen aber RPG Art. 1 II lit. c u. e
6) IHG Art. 12, ferner Art. 10
7) vgl. Botsch. BR zum IHG, S. 1601
8) vgl. Stocker/Risch, S. 15 und S. 105 ff
9) vgl. WirtschaftsförderungsG Art. 2 III und Dekret über die Organisation der Wirtschaftsförderung v. 15.9.71, Art. 1 II und 11
10) BauG Art. 92 II und ferner Art. 68 II

Nach der geltenden gesetzlichen Regelung scheint es indessen als durchaus möglich, dass ein regionaler Richtplan, der mit der kantonalen Gesamtplanung nicht übereinstimmt, rechtskräftig wird. Die regionalen Richtpläne werden vom Kanton - im Gegensatz zu den regionalen Ueberbauungsplänen - nicht genehmigt, sondern lediglich der Baudirektion zur Stellungnahme unterbreitet. Bei Differenzen findet in einer Einigungsverhandlung mit dem Kanton eine Bereinigung statt (11). Nach Durchführung des Bereinigungsverfahrens beschliesst aber die regionale Planungsorganisation endgültig über ihren Richtplan (12). Gegen die Inkraftsetzung regionaler Richtpläne, die der kantonalen Planung widersprechen, kann der Kanton mittels des Bereinigungsverfahrens nichts unternehmen. Allerdings vermögen regionale und kommunale Richtpläne, denen der Kanton nicht zustimmen konnte, für diesen regelmässig keine verbindliche Wirkung zu entfalten (13). Es entspricht nun aber nicht der Absicht des Gesetzgebers und es würde überdies dem Gedanken einer durchgehenden Planung zuwiderlaufen, wenn regionale Richtpläne, die sich gegen die kantonalen Gesamtpläne stellen, zwar nicht dem Kanton gegenüber, wohl aber gegenüber den Gemeinden Verbindlichkeit hätten. Es sollen nicht weitere Planungen auf Grundlagen aufgebaut werden, die den kantonalen Richtplänen widersprechen. Die Pflicht zur Beachtung der kantonalen Pläne folgt für die Regionalplanungsorganisationen aus Art. 68 Abs. 2 BauG. Das Bereinigungsverfahren über die regionalen Richtpläne dient dem Kanton vor allem dazu, die Aufgaben der Oberaufsicht über die Planungen in den Regionen wahrnehmen zu können (14) und hat darüberhinaus keine rechtlich bedeutsamen Wirkungen. Bei Nichtbeachtung der kantonalen Gesamtpläne durch die Regionalplanungsträger bleibt es indes dem Kanton vorbehalten, wegen Verletzung von Art. 68 BauG Massnahmen zu treffen.

Durch die Pflicht zur Beachtung der kantonalen Richtpläne durch die Regionalplanungsorganisationen werden deren

11) BauV Art. 116 III i.V.m. Art. 147
12) vgl. Kap. D, Zif. 341
13) BauV Art. 118 III i.V.m. Art. 147 III
14) BauG Art. 68 IV und BauV Art. 149

Planungsarbeiten vorbestimmt. Das planerische Ermessen bei der Festsetzung der regionalen Richtpläne wird eingeschränkt. Insbesondere dadurch, dass der kantonale Gesamtplan einen interregionalen Ausgleich anstreben soll, wird es nicht möglich sein, in allen Regionen die den eigenen Vorstellungen entsprechenden Planungsziele in den Richtplänen voll zum Ausdruck zu bringen. Einige Regionen werden die räumliche Planung auf eine erwünschte wachsende Entwicklung, andere auf eine eher abgeschwächte weitere Entwicklung auszurichten haben. In diesem Zusammenhang ist übrigens auf die Bedeutung der Abgrenzung von Planungsregionen (15) hinzuweisen. Es kann für eine Gemeinde von grosser Wichtigkeit sein, welcher Region sie angehört bzw. welcher Regionalplanungsorganisation sie sich anschliessen soll.

Durch den interregionalen Ausgleich mittels kantonaler Richtpläne werden einige Regionen bzw. Gemeinden begünstigt, andere benachteiligt. Das RPG sieht deshalb vor, auf dem Wege der Spezialgesetzgebung einen volkswirtschaftlichen Ausgleich vorzunehmen für Gebiete, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden Entwicklungsgrad in wirtschaftlicher Hinsicht aufweisen (16). In diesem eng begrenzten Rahmen ist die Regelung zu begrüssen und auch dem kantonalen Gesetzgeber zu empfehlen. Das bernische BauG kennt einen Lastenausgleich auf regionaler Ebene, um zu verhindern, "... dass eine Verbandsgemeinde allein oder überwiegend die finanziellen Nachteile einer im regionalen Interesse angeordneten Planungsmassnahme tragen muss." (17). Eine solche Bestimmung über den Ausgleich zwischen Vor- und Nachteilen infolge kantonaler Planungsmassnahmen fehlt im bernischen Recht, sie wäre aber ebenso berechtigt wie der regionale Lastenausgleich. Zweckmässigerweise wäre dabei stets zwischen Gemeinden auszugleichen, auch wenn einmal eine ganze Region durch eine kantonale Planfestsetzung besonders belastet wird (18). Festzuhalten ist, dass jeder Lastenausgleich sich auf die besonderen Auswirkungen einzelner Planungsmassnahmen stützt und nicht einem generellen Ausgleich von Planungslasten dient (19). Dies

15) vgl. Kap. D, Zif. 11
16) RPG Art. 45 II
17) so Zaugg, in N 5 zu Art. 86; vgl. dort auch die nachfolgenden Ausführungen; ferner Kap. D, Zif. 4
18) vgl. dazu Kt. SO BauG-E § 71, Bericht und Antrag des SO-RR's zur Totalrevision des BauG's, S. 21
19) vgl. Zaugg, N 5 zu Art. 86

bedeutet etwa, dass ein kantonaler Richtplan, der einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Regionen anstrebt, nicht zum vornherein schon zu einem finanziellen Ausgleich der Vor- und Nachteile, die den einzelnen Gemeinden und Regionen dadurch erwachsen, führen wird.

34. Kantonale Richtpläne und Gemeinden

341. Zur Rechtssetzungskompetenz von Kanton und Gemeinden im Baurecht

Wie das Raumplanungsgesetz des Bundes ist auch das bernische BauG als Rahmenerlass zu verstehen. Der kantonale Gesetzgeber regelt die allgemeingültigen Grundsätze und überlässt die Ausgestaltung der räumlichen Ordnung den zuständigen Planungsbehörden. Die Rechtssetzung im Baurecht ist originär beim Kanton. "Der Kanton hat die Aufgabe an sich genommen und teilweise an die Gemeinden zurückdelegiert...." (20). Die Rechtssetzungskompetenz im Bau- und Planungsrecht ist damit zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt, wobei die Gemeinden zur autonomen Rechtssetzung befugt sind, soweit nicht schon das übergeordnete kantonale Recht entsprechende zwingende Vorschriften enthält (21). Zu diesen gehören vor allem die verbindlichen Regeln der Bau- und Planungsgesetzgebung. Darin wird u.a. auch ausgeführt, dass die Bauvorschriften und Pläne der Gemeinden sich nach den kantonalen Vorschriften und Plänen zu richten haben (22). Es sind also nicht nur die gesetzlichen Vorschriften, die den Rahmen der autonomen Rechtssetzung der Gemeinden bestimmen, sondern ebensosehr auch die gesetzmässig erlassenen kantonalen (und regionalen) planlichen Anordnungen zu beachten. Wenn nun die kantonalen Richtpläne die Gemeinden binden, so führt dies aus rechtlicher Sicht nicht zu einer Beeinträchtigung der Gemeindeautonomie in Planungssachen. Die Zuständigkeiten sind hier aufgeteilt, auch so, dass neben den Gemeinden auch der Kanton zum Erlass von Plänen gesetzlich ermächtigt und verpflichtet ist.

342. Die Wirkungen kantonaler Richtpläne auf die Gemeinden

Zunächst wird durch die Pflicht zur Beachtung der kantonalen Richtpläne das planerische Ermessen bei der Ortsplanung eingeschränkt. Ein "freies" Ermessen in der Ausgestaltung der kommunalen Raumordnung gibt es aber ohnehin nicht; die Gemeinden können nur im gesetzlichen Rahmen planen. Mit den kantonalen Richtplänen werden die

20) so Meyer, M., S. 17; vgl. BauG Art. 13
21) vgl. vorne Kap. B, Zif. 122
22) vgl. BauG Art. 68 I

allgemeinen Planungsziele und -grundsätze des Gesetzes präzisiert und für einen bestimmten Planungszeitraum dargestellt. Der kantonale Gesamtrichtplan soll weniger als ein einengender Rahmen, sondern vielmehr als eine Orientierungshilfe für die Ortsplanung empfunden werden. Die Gemeinden sollen ihre bauliche Grundordnung selbst bestimmen, müssen aber dabei die räumliche Entwicklung in der Region und im Kanton kennen, sonst kann es unter Umständen zu folgenschweren Fehlplanungen kommen (23). Die gegenseitige Rücksichtnahme unter den Gemeinden soll vor allem im regionalen Rahmen geübt werden. Die Grundzüge der räumlichen Entwicklung des Kantons sind aus den kantonalen Richtplänen ersichtlich.

Die bindende Wirkung der kantonalen Richtpläne zeigt sich zunächst bei der Recht- und Zweckmässigkeitskontrolle von kommunalen Plänen und Vorschriften durch den Kanton. Einer Prüfung und Genehmigung unterliegen der Erlass, die Aenderung und Aufhebung von kommunalen Nutzungsplänen und Baureglementen sowie Sonderbauvorschriften (24). "Die baurechtliche Grundordnung der Gemeinde ist ein wesentlicher Teil ihrer Ortsplanung und muss sich daher in den Rahmen der Regionalplanung und der Kantonsplanung einfügen (Art. 68 BauG)." (25). Da die genehmigungsbedürftigen kommunalen Pläne und Vorschriften sich auf die kommunalen Richtpläne stützen, sollten schon diese den kantonalen Richtplänen nicht widersprechen (26). Die Uebereinstimmung der Entwürfe der kommunalen Richtpläne mit dem kantonalen Gesamtplan untersucht die Baudirektion im Rahmen des Bereinigungsverfahrens. Der endgültige Beschluss über die kommunalen Richtpläne liegt aber bei der Gemeinde selbst. Die Pflicht, die genannten Planentwürfe dem Kanton zur Stellungnahme und Bereinigung zu unterbreiten, hat dieselbe Funktion wie sie bereits im gleichen Zusammenhang bei den regionalen Richt-

23) Die Dimensionierung der Bauzonen z.B. hat entsprechend der erwünschten bevölkerungsmässigen Entwicklung der Gemeinde zu erfolgen. Die tatsächliche wie die erwünschte Entwicklung lässt sich aber nur erkennen, wenn die Verhältnisse und Bedürfnisse der Region und des Kantons bekannt sind. Eine Agglomerationsgemeinde mit übermässig grossen Wohnbauzonen wird zwangsläufig zur "Schlafgemeinde"; vgl. hiezu auch den Vortrag der Baudirektion an den Regierungsrat über die Bevölkerungsprognose für den Kanton Bern, 2. Fassung, vom 11.8.75

24) BauG Art. 44 und 74

25) so Zaugg, in N 2 a zu Art. 41

26) BauV Art. 118 I; vgl. BauG Art. 68 I gilt für alle kommunalen Pläne

plänen erläutert wurde. Gegen kommunale Richtpläne, die den kantonalen Plänen widersprechen, kann der Kanton Aufsichtsmassnahmen treffen (27). Der Regierungsrat ist ferner zum Einschreiten gemäss Art. 14 Abs. 3 BauG ermächtigt, wenn die Gemeindebauvorschriften mit den kantonalen Richtplänen nicht übereinstimmen, selbst wenn diese später erlassen werden als jene (28). Das besondere Weisungsrecht des Kantons besteht indessen nicht gegenüber widersprechenden kommunalen Richtplänen; diese sind keine Gemeindebauvorschriften (Art. 13 ff BauG).

Die Beachtung der kantonalen Richtpläne bei der Ortsplanung ist schliesslich bedeutsam für die Gewährung staatlicher Beiträge an die Kosten der kommunalen Planungen. Nach dem Dekret über die Beiträge des Staates an Orts- und an Regionalplanungen sowie an die Baulanderschliessung und über den Planungsfonds vom 17.11.1970 (Planungsfinanzierungsdekret, PFD) fördert der Kanton Planungsmassnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände und richtet insbesondere Subventionen an Orts- und Regionalplanungen aus. Staatliche Hilfe wird jedoch nur unter der Voraussetzung geleistet, dass die entsprechenden Planungen den bestehenden Vorschriften und insbesondere den Richtplänen aller Stufen entsprechen (29).

Wird eine Gemeinde durch eine regionale Planungsmassnahme besonders schwer belastet, so hat die Regionalplanungsorganisation hiefür einen Lastenausgleich vorzusehen (30). Einen Ausgleich der Vor- und Nachteile aus einzelnen Massnahmen kantonaler Pläne im Sinne eines kantonalen Lastenausgleichs zwischen den Gemeinden sollte in das Gesetz aufgenommen werden (31).

27) gestützt auf BauG Art. 68 I und IV;
vgl. Zif. 332 hievor
28) vgl. Zaugg, N 3 zu Art. 14
29) PFD Art. 1, BauG Art. 109 I lit. a und Art.
111 I lit. d; vgl. auch Zaugg, N 1 f zu Art. 109;
ferner PFD Art. 2 I lit. a
30) BauG Art. 86 III
31) vgl. Kt. SO BauG-E § 71 und hievor, Zif. 332 a.E.

35. Auswirkungen der kantonalen Richtpläne für den Einzelnen

351. Die kantonalen Richtpläne als mittelbar verbindliche Pläne

Die kantonalen Richtpläne sind für den Einzelnen, insbesondere für den Grundeigentümer in keiner Weise rechtsverbindlich, denn sie enthalten keine Festsetzungen, die sich auf die Eigentumsverhältnisse der einzelnen Parzellen beziehen (1). Dadurch aber, dass die in den kantonalen Richtplänen enthaltenen Grundzüge der kantonalen Raumordnung in die unmittelbar verbindlichen Nutzungspläne übernommen werden müssen, erhalten Inhalt und Ausgestaltung der kantonalen Richtpläne auch für den Grundeigentümer Bedeutung. Es handelt sich hier um eine indirekte, faktische Auswirkung. Durch die für die Planungsträger der Region und der Gemeinden bestehende Beachtungspflicht ergibt sich eine mittelbare Verbindlichkeit der kantonalen Richtpläne (2).

352. Die Folgen der mittelbaren Verbindlichkeit

Nur der unmittelbar verbindliche, der allgemein rechtsverbindliche Plan löst für den Grundeigentümer Rechtsfolgen aus. Gegen den Erlass dieser Raumnutzungspläne gewährt das Gesetz Rechtsmittel (3).

Da aus den Richtplänen keine direkten rechtlichen Folgen für die Grundeigentümer und weitere Private resultieren, fehlt hier auch ein eigentliches Einspracheverfahren beim Erlass der Richtpläne. Immerhin hat aber der Gesetzgeber der Tatsache Rechnung zu tragen, dass kantonale Richtpläne schliesslich doch - wenn auch nur mittelbar in den Nutzungsplänen oder anlässlich eines Entscheids über ein Ausnahmebaugesuch - für den Einzelnen von Interesse sind, selbst wenn sie ihm keine detaillierten Angaben zu künftigen Planungsmassnahmen über sein Grundeigentum liefern können. Beim kantonalen Gesamtrichtplan ist es stets so, dass ein formelles Einspracheverfahren beim Planerlass dem einzelnen Grundeigentümer wenig hilfreich wäre. Dies ergibt sich aus dem Zweck und Inhalt der kantonalen Richt-

1) BauG Art. 92 II
2) vgl. vorne Kap. A, Zif. 643
3) vgl. insbesondere Zaugg, N 2 ff zu Art. 41, N 1 ff zu Art. 41

pläne (4). Es sind indes gewisse verfahrensmässige Bestimmungen notwendig, damit der Einzelne seine Interessen diesen indirekt wirkenden bzw. mittelbar verbindlichen Plänen gegenüber wahrnehmen kann. Deshalb stehen die kantonalen Richtpläne gemäss den Vorschriften der BauV allen Interessenten zur Einsicht offen (5). Weiter geht das bernische Recht nicht. Es fragt sich, ob nicht auch das Richtplanverfahren auf kantonaler Ebene vermehrt öffentlichkeitsbezogen sein soll und ob nicht - angesichts der Tatsache, dass die nachträgliche Verwaltungsrechtspflege für Plankorrekturen an Nutzungsplänen oft wenig geeignet ist - ein möglichst frühzeitiger Interessensausgleich angestrebt werden soll (6). So sieht das RPG beispielsweise vor, dass jedermann Gelegenheit erhalten soll, sich zu den (öffentlich aufzulegenden) Richtplanentwürfen der Kantone zu äussern (7).

4) vgl. hievor, Zif. 112 und 312
5) BauV Art. 150 III; vgl. auch Zif. 243 hievor
6) vgl. dazu Kap. F, Zif. 2. unten;
   vgl. Gygi, W+R 16 (1964), S. 290
7) RPG Art. 8 II; Botsch. BR zum RPG, S. 1508
   (zu Art. 9 II/III RPG-E); Kt. ZH, PBG § 34

36. Kantonale Richtpläne und die Genehmigung kommunaler und regionaler Pläne bzw. Vorschriften durch die kantonale Baudirektion

361. Zum Umfang der Ueberprüfung im Genehmigungsverfahren nach Art. 44 BauG

Die kantonale Baudirektion, der die Aufsicht im Bau- und Planungswesen obliegt, genehmigt die ihr vorgelegten Gemeindebauvorschriften, wenn diese gesetzmässig sind, im öffentlichen Interesse liegen und für zweckmässig befunden werden (1). Gesetzmässig sind die genehmigungsbedürftigen Vorschriften und Pläne, wenn sie sich auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage stützen und dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton nicht widersprechen (2). Die Prüfung hinsichtlich der Uebereinstimmung mit dem öffentlichen Interesse geht dahin, zu untersuchen, ob die allgemeinen Ziele des Bau- und Planungsrechtes vom kommunalen Planungsträger beachtet wurden oder nicht. Das Erfordernis der Zweckmässigkeit gilt dann als erfüllt, wenn die genehmigungsbedürftigen Anordnungen das geeignete Mittel zur Erreichung des im öffentlichen Interesse anzustrebenden Zieles darstellen, ohne dass dadurch einerseits die Ziele höherer räumlicher Ordnungen missachtet werden und ohne dass anderseits in unverhältnismässiger Weise die Rechte Privater beeinträchtigt werden (3). Bei der Zweckmässigkeitsprüfung gilt es zu unterscheiden. Die Genehmigungsbehörde prüft einmal frei, ob die Pläne und Vorschriften den Planungskonzepten des Kantons und der Region allgemein genügend Rechnung tragen. Dies bedeutet eine Ermessenskontrolle durch den Kanton (4). Im übrigen darf aber die Genehmigungsinstanz nicht ihr Ermessen anstelle desjenigen der Gemeinde bzw. Region setzen. "Es ist vielmehr Sache der Gemeinde, unter den mehreren verfügbaren zweckmässigen Lösungen zu wählen und die öffentlichen Interessen, die nur den Gemeindebereich betreffen, ihrer Bedeutung nach einzustufen." (5). Es ist hier der Ermessensspielraum bzw. der durch

1) vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 44; vgl. dagegen die allg. Regelung für die Genehmigung von Gemeindereglementen in GG Art. 46
2) BauG Art. 44 I; vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 44 und N 2 zu Art. 13; ferner Meyer, M., S. 147
3) vgl. Zaugg, N 3 zu Art. 44
4) vgl. Meyer, M., S. 148; BGE 98 Ia 436
5) so Zaugg, N 4 zu Art. 44

Delegationsnorm gewährte autonome Rechtssetzungsbereich der Gemeinde zu berücksichtigen. Die Prüfung erfolgt deshalb hier nur unter dem Gesichtspunkt, ob die kommunalen Anordnungen objektiv geeignet sind, die damit anvisierten Ziele zu erreichen. Die Genehmigungsbehörde darf nicht zu einer Planungsbehörde werden, indem sie schliesslich selbst die Ortsplanung bestimmt (6).

Die kantonale Baudirektion ist Genehmigungsbehörde für kommunale Pläne und Vorschriften. Der Regierungsrat dagegen entscheidet über die Genehmigung der entsprechenden verbindlichen Anordnungen regionaler Stufe. Für das Verfahren wie für die Ueberprüfungsbefugnis gelten aber auch hier die Grundsätze für die Genehmigung von Gemeindebauvorschriften (7).

362. Die Bedeutung kantonaler Richtpläne für die Genehmigung

Die Beachtungspflicht der kantonalen Richtpläne für die Planungsträger unterer Stufen ist gesetzlich festgelegt und entspricht dem Gedanken einer durchgehenden Planung (8). Vor allem im Genehmigungsverfahren für kommunale und regionale Nutzungspläne zeigt sich die Bedeutung der verbindlichen kantonalen Richtpläne. Die Genehmigungsbehörde prüft die ihr vorgelegten Pläne auf die Uebereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften. Das heisst u.a., dass die zu genehmigenden Vorschriften und Pläne dem übergeordneten Recht nicht widersprechen dürfen. Das BauG als kantonaler Erlass schreibt den Gemeinden und Regionen auch ausdrücklich vor, dass sie die kantonalen Pläne und Vorschriften zu berücksichtigen haben (9). Wenn nun dem Richtplan des Kantons Rechtssatzcharakter zuerkannt wird (10), so ergibt sich schon aus dem Umfang des Ueberprüfungsrechts bei der Genehmigung, dass die verbindlichen Anordnungen in den kantonalen Richtplänen als höherstufiges Recht von allen untergeordneten Planungsträgern zu beachten sind. Die zu genehmigenden Pläne und Vorschriften müssen also stets auf ihre Uebereinstimmung mit den kantonalen

6) vgl. Zif. 341 hievor sowie Kap. B, Zif. 122; vgl. Suter, S. 148; Meyer, M., S. 149
7) sh. BauG Art. 89 II i.V.m. Art. 44
8) vgl. BauG Art. 68 I und II; ferner Zif. 311 hievor und vorne Kap. A, Zif. 142 u. 632
9) BauG Art. 68 I
10) vgl. unten Zif. 37

Plänen geprüft werden, ansonsten eine Genehmigung nicht erteilt werden darf. Die kantonalen Pläne dienen daneben auch als Grundlage für die Zweckmässigkeitsprüfung von regionalen und kommunalen Plänen und Vorschriften (11). Die Zweckmässigkeit der zu genehmigenden Anordnungen besteht zu einem wesentlichen Teil darin, dass im Sinne einer durchgehenden Planung die (in den Richtplänen festgelegten) Erfordernisse der Kantonsplanung berücksichtigt sind. Für die Genehmigung haben demnach die kantonalen Richtpläne eine doppelte Bedeutung: einerseits ist deren Beachtung eine der Voraussetzungen für die Gesetzmässigkeit, anderseits sind sie grundlegend für die Zweckmässigkeit der zu genehmigenden Anordnungen.

Im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren zeigt sich, dass die kantonalen Richtpläne, welche vom Gesamtregierungsrat auf dem Verordnungswege beschlossen werden, auch für die Baudirektion verbindlich wirken. Im Interesse der Rechtssicherheit darf die Genehmigungsbehörde nicht von den kantonalen Gesamtplänen abweichen. Dem steht indes nichts entgegen, im Genehmigungsverfahren noch weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, sofern diese den kantonalen Richtplänen nicht widersprechen. Das hier Gesagte gilt auch für den Regierungsrat selbst als Genehmigungsbehörde für regionale Ueberbauungspläne (12).

363. Die Bedeutung der Genehmigung

Sämtliche Gemeindereglemente bedürfen nach bernischem Recht der Genehmigung durch eine kantonale Behörde (13). Der Umfang der Ueberprüfung von Plänen und baurechtlichen Vorschriften ist im BauG in Abweichung von der allgemeinen Regelung des GG's besonders geordnet (14). Indessen ist die Wirkung der Genehmigung dieselbe: ein Gemeindereglement - mithin auch ein kommunaler Plan - tritt erst in Rechtskraft, wenn die Genehmigung des Kantons erteilt ist. Diese ist deshalb Geltungs- und Vollstreckbarkeitsbedingung (15). Die gleiche Wirkung

11) BauG Art. 92 II
12) vgl. BauG Art. 89 II und Art. 92 II und 68 II
13) sh. Staatsverfassung Art. 71; GG Art. 45; V über die Gemeindereglemente §§ 1 ff; vgl. auch RPG Art. 30
14) sh. GG Art. 46 und BauG Art. 44 I, BauV Art. 134; vgl. auch Zif. 361 hievor
15) GG Art. 45 I, BauG Art. 45; vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 44 (mit Hinweisen auf die Rechtsprech.)

hat die Genehmigung für die regionalen Pläne und Vorschriften (16).

Da nun das Zustandekommen rechtskräftiger kommunaler und regionaler Nutzungspläne wesentlich davon abhängig ist, ob diese mit den übergeordneten Richtplänen übereinstimmen oder nicht, so ist es m.E. gerade aus dieser Sicht zulässig, die letzteren hinsichtlich der Wirkung für die Grundeigentümer als mittelbar verbindliche Pläne zu definieren.

Die Nichtbeachtung der kantonalen Pläne und Vorschriften wie auch andere Mängel beim Erlass von kommunalen und regionalen Plänen bzw. von Gemeindebauvorschriften haben nun nicht stets die volle oder teilweise Nichtgenehmigung und Rückweisung zur Folge. Die Genehmigungsinstanz kann statt der mangelhaften Vorschriften oder Planfestsetzungen in einfacheren Fällen eigene Bestimmungen erlassen. Hier ist allerdings eine enge Begrenzung im Sinne der Gemeindeautonomie und der demokratischen Rechtssetzung zu ziehen (17).

364. Die Bedeutung von Richtplanentwürfen des Kantons

Nicht ohne Interesse ist wohl die Frage, ob die Entwürfe zu kantonalen Richtplänen dann, wenn noch keine entsprechenden bestehenden Pläne beigezogen werden können, im Genehmigungsverfahren eine ähnliche Wirkung haben können wie rechtskräftige Richtpläne. Es würde sich dabei im Ergebins um eine Vorwirkung der später in Kraft zu setzenden Richtpläne handeln.

"Noch nicht in Kraft stehendes Recht vermag nicht die Grundlage für ein staatliches Handeln abzugeben. Denkbar ist jedoch, dass besondere gesetzliche Vorschriften dem werdenden Recht eine bestimmte Vorwirkung einräumen." (18). Das bernische Recht kennt im Baubewilligungsverfahren bestimmte Fälle, in denen Rechtssätzen (19), die noch in Vorbereitung stehen, eine

16) sh. BauG Art. 89 II i.V.m. Art. 44
17) vgl. Zaugg, N 5 zu Art. 44; vgl. die Kritik zu BauG Art. 44 II bei Meyer, M., S. 152 f
18) so BGE 89 I 472
19) d.h. Bauvorschriften und Plänen (Art. 55 BauG). Es wird nicht unterschieden zwischen verbalen Rechtsnormen und Plänen. Die Rechtsnatur der Pläne ist für die vorliegenden intertemporalen Probleme von untergeordneter Bedeutung, vgl. hiezu Zimmerlin, E., ZSR 88 I (1969), S. 429 f

Vorwirkung verliehen wird (20). Diese besteht dem Einzelnen, dem Baugesuchsteller gegenüber. Eine besondere gesetzliche Bestimmung über eine Vorwirkung kantonaler Pläne den Gemeinden bzw. Regionen gegenüber fehlt indessen (21). Trotzdem können Richtplanentwürfe für den Genehmigungsbeschluss über regionale und kommunale Pläne und Vorschriften von Bedeutung sein. Allerdings geht es dann nicht um eine Vorwirkung von werdendem Recht, sondern vielmehr verdeutlicht ein bestehender Planentwurf des Kantons unter Umständen ein bestimmtes öffentliches Interesse, welches dahingeht, dass auch die kommunalen und regionalen Pläne entsprechend den nun festzulegenden kantonalen Planungszielen ausgestaltet werden sollen. Dieses Interesse überwiegt dann in der Regel dasjenige der Gemeinde bzw. Region an einer dem kantonalen Planungskonzept widersprechenden Lösung. Soll nicht die beabsichtigte Wirksamkeit des künftigen kantonalen Richtplanes zum vornherein vereitelt werden, so sind im Genehmigungsverfahren über kommunale und regionale Pläne und Bauvorschriften die Richtplanentwürfe des Kantons beizuziehen (22). Ein solcher Planentwurf kann das bei der Genehmigung zu berücksichtigende öffentliche Interesse zum Ausdruck bringen. Dabei ist allerdings zu fordern, dass die entsprechenden Entwürfe entscheidungsreif vorliegen, d.h. dass die Vorarbeiten abgeschlossen sind und dass zumindest eine planerische Darstellung zur Verfügung steht, sowie dass der Entwurf vor seiner Inkraftsetzung aller Voraussicht nach nicht noch wesentliche Aenderungen erfahren wird (23).

Die staatliche Oberaufsicht in Form der Genehmigung von untergeordneten Plänen und Vorschriften soll auch dazu dienen, den planerischen Bedürfnissen und Interessen des gesamten Kantons Rechnung zu tragen. Eine wirksame Kontrolle ist indes erst gewährleistet, wenn auch die vor der Inkraftsetzung stehenden Planentwürfe des Kantons angemessen berücksichtigt werden. Schliesslich sei erwähnt, dass der Kanton Ersatzmassnahmen ergreifen kann, wenn die geltenden Gemeindebauvorschriften den kantonalen und regionalen Plänen

20) vgl. dazu Zaugg, N 4 zu Art. 55; ferner Zimmerlin, E., a.a.O., S. 429 ff
21) allerdings sei bezüglich der kantonalen u. regionalen Ueberbauungspläne auf BauG Art. 55 II lit. b und SBG Art. 35 verwiesen
22) BGE 98 Ia 435 f (Pra 61 Nr. 241, S. 755)
23) a.M. BGE 98 Ia 435 E. 4 b

nicht mehr genügen (24). Es wäre nun kaum zweckmässig, Gemeindebauvorschriften, die im Widerspruch zu Planentwürfen höherer Stufe stehen, bedingungslos zu genehmigen, denn sobald diese Entwürfe als beschlossene Pläne in Kraft treten, müssten die genehmigten kommunalen Anordnungen wieder revidiert werden. Eine gewisse Rücksichtnahme auf kantonale Planentwürfe spielt damit auch im Rahmen der Zweckmässigkeitsprüfung eine Rolle.

In der Praxis dürfte allerdings das Problem der Wirkung von Richtplanentwürfen des Kantons von untergeordneter Bedeutung sein. Denn einmal werden die kantonalen Richtpläne vom Regierungsrat, also von einer Exekutivbehörde, beschlossen. Anders wäre es, wenn Volk oder Parlament über diese Pläne endgültig zu befinden hätten. Sodann ist es wichtiger, dass die planenden Gemeinden und Regionalplanungsorganisationen über den Gang der Kantonsplanung laufend informiert werden und dass sie mit dem Kanton zusammenarbeiten, gerade solange noch keine kantonalen Richtpläne in Kraft stehen. Die Sicherung der erst in Entwürfen festgelegten Ziele der Kantonsplanung kann im übrigen nicht nur mittels des Genehmigungsverfahrens, sondern auch durch die Schaffung von verbindlichen Planungszonen oder den Erlass von kantonalen Ueberbauungsplänen erreicht werden (25).

24) BauG Art. 14 III; vgl. Zaugg, N 3 zu Art. 14
25) vgl. dazu oben, Kap. A, Zif. 313 und Kap. B, Zif. 142; ferner RPG Art. 36

37. Zur Rechtsnatur des kantonalen Richtplanes

371. Hinweise auf die Rechtsnatur

Der Richtplan im allgemeinen wurde als ein Gefüge von generell-abstrakten Normen definiert. Dabei sind Unterschiede gegenüber der herkömmlichen Rechtsverordnung festzustellen. Die einzelnen Planfestsetzungen, denen Rechtssatzcharakter eigen ist, werden unter einem besonderen planerischen Aspekt zu einem Ganzen zusammengefügt (1).

Was hier in Bezug auf den Richtplan im allgemeinen wiederholt wird, gilt auch für den bernischen kantonalen Richtplan. Dieser entfaltet, wie bereits erwähnt, den planenden Behörden und Organisationen gegenüber Verbindlichkeit und gilt deshalb nicht bloss als wegleitende Richtlinie (2). In formeller Hinsicht kann nun allerdings der genannte Richtplan als Verwaltungsanweisung gesehen werden. Denn nach dem BauG sind allein die Planungsträger der unteren Stufen, also Instanzen, welche der kantonalen Planungsbehörde untergeordnet sind, und der Kanton selbst an den kantonalen Richtplan gebunden. Erst das RPG des Bundes regelt die Rechtswirkungen des kantonalen Gesamtrichtplanes gegenüber den Behörden des Bundes (3). Aber materiell ist auch der kantonale Richtplan nach geltendem bernischen Recht keine Verwaltungsanweisung, da jener die Art und Weise der Anwendung des Gesetzes für die planenden Instanzen von Regionen und Gemeinden konkretisiert. Auch vom Verfahren her, das beim Planerlass zu beachten ist, lassen sich Hinweise auf die Rechtsnatur des kantonalen Richtplanes finden. So wird dieser wie eine herkömmliche Rechtsverordnung durch den Gesamtregierungsrat erlassen und - was bei Verwaltungsanweisungen nicht üblich ist - öffentlich aufgelegt. Das RPG unterstreicht auch hier den Rechtssatzcharakter des mittelbar verbindlichen kantonalen Richtplanes, indem dieser bereits im Entwurf aufzulegen ist, damit jedermann Gelegenheit erhalte, sich dazu zu äussern (4).

1) vgl. Kap. A, Zif. 644
2) vgl. Zif. 313 hievor
3) vgl. RPG Art. 8 I und Zif. 321 hievor
4) vgl. zum ganzen Kap. A, Zif. 642

372. Die Bedeutung der Rechtsnatur des Richtplanes

Solange der Gesetzgeber nicht eine besondere, dem speziellen Charakter des Planes entsprechende Verfahrens- und Rechtsschutzordnung geschaffen hat, bleibt die Zuordnung der Pläne zur Rechtssetzung oder zur Rechtsanwendung notwendig (5).

Wenn dem kantonalen Richtplan nun Rechtssatzcharakter zuerkannt wird, so hat dies zwangsläufig Bedeutung im Hinblick auf die Rechtsstellung der durch die Pläne betroffenen Kreise. Die Zuordnung des Richtplanes zu einer der Grundformen staatlichen Handelns verhilft zur Klärung vieler noch offener Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren und dem Rechtsschutz beim Erlass und bei der Aenderung von Richtplänen (6). Allerdings, wie wir der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entnehmen können, ist die Rechtsnatur eines Planes nicht in allen Fällen bei der Lösung planungsrechtlicher Probleme entscheidend (7).

Rechtssatzcharakter bedeutet nun Verbindlichkeit des Planinhaltes für die Adressaten. Von da her ergeben sich Schranken, denn nicht alles, was im kantonalen Gesamtrichtplan und in den Teilplänen enthalten ist, kann der Kanton nach der geltenden Zuständigkeitsregelung verbindlich festlegen (8). Nur dort, wo der Kanton bzw. die Planungsbehörde Recht setzen kann, können Planfestsetzungen mit Rechtssatzcharakter erlassen werden. Ein kantonaler Gesamtrichtplan ist damit nur teilweise ein Normengefüge, das durch Verwaltungsanweisungen (wegleitende Planinhalte) ergänzt wird.

373. Zur Rechtsnatur der Ergänzungen zum Richtplan

Die Ausführungsbestimmungen der bernischen BauV verlangen keine Ergänzung des kantonalen Richtplanes durch einen technischen Bericht. Dieser ist nur bei den regionalen und kommunalen Richtplänen ausdrücklich vorgeschrieben. Er soll über die Grundlagen Auskunft geben, welche für die Bestimmung der einzelnen Planungsmassnahmen beigezogen wurden (9). Ein technischer Bericht wäre aber gerade als Beilage zu einem kantonalen Richtplan bzw. Gesamtrichtplan empfehlenswert, soweit nicht auf ein bereits veröffentlichtes kantonales Gesamt-

5) vgl. Suter, S. 32; Jagmetti, Umweltschutzrecht, S. 114; vorne, Kap. A, Zif. 614 a.E.
6) vgl. hinten, Kap. E
7) vgl. Bruhin, S. 16 und dort zitierte Entscheide
8) vgl. Zif. 314 hievor und Lendi, Gesamtpläne, S. 66 ff
9) vgl. BauV Art. 115 II u. 147 II und III

konzept oder Leitbild verwiesen werden kann. Von der Funktion und vom Inhalt des technischen Berichtes her ist es offensichtlich, dass ihm keine Verbindlichkeit und kein Rechtssatzcharakter zukommen kann. Der technische Bericht im beschriebenen Sinne dient allein der Orientierung und Information.

Anders verhält es sich mit den ergänzenden Bestimmungen, welche die einzelnen Planfestsetzungen selbst und deren rechtliche Auswirkungen näher umschreiben. Eine solche Planlegende, zu der auch die Abgrenzung des verbindlichen vom bloss informativen, wegleitenden Planinhalt gehört, ist in der rechtlichen Qualifizierung dem Richtplan selbst gleichzustellen. Denn es handelt sich um Erläuterungen, welche in einem wesentlichen Zusammenhang zum Plan stehen.

Nach dem RPG sollen die Gesamtrichtpläne der Kantone Angaben enthalten über ihre Durchführung in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht. Es geht um ein "Programm", das dazu beitragen soll, dass die Kantone von Anfang an realistisch planen (10). Als Planergänzung spezieller Art wäre es aber auch, da die Durchführung des kantonalen Gesamtrichtplanes zu einem grossen Teil in den Händen der Planungsträger unterer Stufen liegt, von den Regionen und Gemeinden zu beachten. Verbindlichkeit können wohl die Anordnungen über die zeitliche und technische Durchführung der kantonalen Pläne erlangen. Bestimmungen über die zeitliche Durchführung haben Verordnungscharakter, denn sie können ebensogut und sogar zweckmässiger im Richtplan selbst zum Ausdruck gebracht werden (z.B. Baugebiet Z1 und Z2). Dagegen sind die Angaben über die technische Durchführung der Richtpläne, soweit sie sich nicht wegen des Bestehens von entsprechenden Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen sowie von technischen Richtlinien überhaupt erübrigen, als Verwaltungsanweisungen zu verstehen, da sich Vorschriften des Kantons über die Realisierung seiner Richtpläne in planungstechnischer Hinsicht stets an bestimmte Planungsträger richten, die dem Kanton untergeben sind (kant. Amtsstellen als Sachplanungsträger, Regionen und Gemeinden). Bei den Angaben über die Durchführung in finanzieller Hinsicht indessen handelt es sich entweder um Daten, die

10) RPG Art. 7 II; vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1508 (zu Art. 8 II RPG-E)

über die finanziellen Aufwendungen des Kantons zur Planverwirklichung Auskunft geben, oder um solche, die sich über die notwendigen Mittel zur Durchführung der kantonalen Pläne auf regionaler und kommunaler Stufe aussprechen. Während die ersteren Angaben als eine Grundlage zur Ausgestaltung des kantonalen Richtplanes in den technischen Bericht des Kantons aufgenommen werden sollten, gelten letztere als blosse Richtlinien namentlich auch im Hinblick auf die Gewährung staatlicher Beiträge an die Orts- und Regionalplanungen (11). Grundsätzlich haben die Gemeinden und allenfalls die Gemeindeverbände des öffentlichen Rechts die Kosten der Planung selbst zu tragen (12). Sie sind im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen auch in finanzieller Hinsicht autonom (13). Der Kanton kann deshalb die Art und Weise der Finanzierung von Orts- und Regionalplanungen durch die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände nicht selbst regeln. Neben der Genehmigung der Finanzbeschlüsse im allgemeinen hat der Kanton auf dem Wege der Gesetzgebung allein die Voraussetzungen zur Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen durch die Gemeinden sowie zur Gewährung von Staatsbeiträgen geschaffen (14). Eine direkte und verbindliche Anweisung an die Adresse der Planungsträger unterer Stufen über die Durchführung der kantonalen Pläne in finanzieller Hinsicht ist nicht möglich.

Die Schwierigkeiten in der rechtlichen Zuordnung der Angaben über die Durchführung der kantonalen Gesamtpläne lassen erkennen, dass es wohl zweckmässiger ist, die genannten und vom RPG verlangten Anordnungen nicht als gesondertes Programm dem Richtplan zur Seite zu stellen. Die Vorschriften über die zeitliche Durchführung sollten aus dem Plan selbst oder aus der Planlegende hervorgehen. Die Regelung über die Verwirklichung der Richtpläne in planungstechnischer Hinsicht kann unabhängig vom konkreten Fall in Gesetz und Verordnung oder dann allenfalls in speziellen Richtlinien und Verwaltungsanweisungen getroffen werden. Die Fragen der finanziellen Durchführung schliesslich sollten einerseits im technischen Bericht zum Gesamtplan, anderseits im Zusammenhang mit den Voraussetzungen zur Gewährung von Staatsbeiträgen an die Planungskosten (15) geklärt werden.

11) vgl. PFD Art. 1, 2 und 5 ff, 14
12) BauG Art. 107 I und II unter Vorbehalt von Art. 108 ff; vgl. GG Art. 141
13) vgl. Elmiger, H.: Die autonome Finanzkompetenzordnung der bernischen Einwohnergemeinden, Diss., Bern 1962, S. 3
14) GG Art. 45 ff, BauG Art. 108 ff, PFD
15) vgl. PFD Art. 2 II

4. Besonderheiten bei der Erstellung kantonaler Gesamtrichtpläne

41. Der Kanton Bern als Bezugsgebiet räumlicher Planung

411. Erschwernisse für eine gesamtkantonale Planung

Das bernische Hoheitsgebiet erstreckt sich vom Jura über das Mittelland und das Voralpengebiet bis in die Hochalpen hinein und umfasst damit schon geographisch recht verschiedenartige Teilgebiete. Es lassen sich mehrere Kantonsteile bilden, welche sich auch wirtschaftlich und bevölkerungsmässig voneinander unterscheiden (1). Das an und für sich grosse Bezugsgebiet bedingt durch seine Vielfalt ein differenziertes Vorgehen bei der Festlegung der Ziele für eine kantonale Gesamtplanung. Die Kantonsplanung hat neben der reinen Koordinationsaufgabe auch einen Ausgleich zwischen den unterschiedlich entwickelten Teilgebieten anzustreben (2).

Die Erstellung kantonaler Gesamtpläne wird insbesondere vom Verfahren her eine zeitraubende und aufwendige Verwaltungsaufgabe darstellen. Allein die Beschaffung ausreichender Grundlagen (3) braucht in einem so grossflächigen Kanton seine Zeit.

Ferner ist bei der Aufstellung eines kantonalen Richtplanentwurfs - und sei es auch nur zu einem Teilrichtplan - eine umfassende Zusammenarbeit mit verschiedenen Kreisen innerhalb und ausserhalb der kantonalen Behörden notwendig (4). Im weiteren sind vor dem Erlass des Gesamtrichtplanes sämtliche regionalen Planungsorganisationen anzuhören. Gemeinden, die nicht bzw. noch nicht einem Regionalplanungsverein angehören, sind ebenfalls zur Stellungnahme einzuladen (5). Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass auch die Zweisprachigkeit und mögliche politische Veränderungen (Jurafrage) die Kantonsplanung vor zusätzliche Probleme stellen.

1) vgl. auch ORL-Schlussbericht, Bd. I, S. 20 f: im Schlussbericht zu den landesplanerischen Leitbildern wird der Kanton Bern in nicht weniger als 6 Arbeitsmarktregionen unterteilt.
2) Raumplanung im Dienste der wirtschaftlichen Entwicklung und Förderung (BauG Art. 66); vgl. oben, Kap. B, Zif. 112 a.E.
3) Inventare, Statistiken, Analysen, etc.; vgl. Zif. 221 hievor
4) vgl. Zif. 232/233 hievor
5) vgl. BauV Art. 150 III und Zif. 234 hievor

412. Zur Notwendigkeit einer gesamtkantonalen Planung

Angesichts der oben erwähnten Probleme bei der Gesamtplanung im Kanton Bern erhebt sich die Frage, ob nicht auf kantonaler Ebene auf eine eigene Gesamtplanung verzichtet werden kann und ob nicht die Pläne der Regionen als Grundlage für die kantonalen Planungsaufgaben herangezogen werden können bzw. auf kantonaler Ebene koordiniert werden können. Nach dem RPG des Bundes können sich die Gesamtrichtpläne der Kantone sehr wohl auf Teile des Kantonsgebietes, auf Regionen beziehen (6). Aber: "Dabei kann es nicht die Meinung haben, ein Gesamtplan eines Kantons brauche sich unter Umständen lediglich auf eine oder mehrere Regionen zu beziehen, ...Dies würde dem Ziel der Gesamtplanung, die unter anderem den ganzen Raum zum Gegenstand hat, widersprechen. Der Sinn ist vielmehr in der Möglichkeit zu sehen, die kantonale Gesamtplanung nicht nur über das ganze Kantonsgebiet zu machen, sondern gleichzeitig auf einzelne Regionen vertiefend auszudehnen." (7). Nach dem RPG wäre es möglich, dass der Kanton auch Träger der Regionalplanung wäre, allerdings einer Regionalplanung, welche die Kantonsplanung nicht zu ersetzen vermag. Im Kanton Bern ist nun aber die Planung auf regionaler Stufe grundsätzlich besonderen Organisationen übertragen.

Es wäre unzweckmässig, die Richtpläne der bestehenden Regionalplanungsorganisationen zu einem kantonalen Gesamtrichtplan zusammenzustellen, selbst wenn dadurch einmal das ganze Kantonsgebiet erfasst werden könnte (8). Kantonale Gesamtpläne haben den regionalen Plänen vorauszugehen. Dabei ist es nicht ausgeschlossen, bereits bestehende regionale Richtpläne bei der Erarbeitung des kantonalen Gesamtrichtplanes als Hilfsmittel beizuziehen, und eine Zusammenarbeit zwischen den Planungsinstanzen des Kantons und der Regionalplanungsorganisationen ist sogar verbindlich vorgeschrieben (9). Gemäss BauG decken

6) vgl. RPG Art. 5 I und II; ähnlich Kt. SO, BauG-E §§ 57, 62-66
7) so Lendi, Gesamtpläne, S. 47 f; vgl. auch Kt. ZH: PBG § 30, die Regionalplanung ist nach dem neuen ZH-Recht Sache des Kantons unter blosser Mitwirkung der regionalen Zweckverbände und Organisationen; vgl. dazu Vollenweider, W.: Neues Planungs- und Baurecht für den Kanton Zürich, in Zbl 76 (1975), S. 329
8) Dies ist heute noch nicht möglich; vgl. dazu die vom Planungsamt des Kantons Bern herausgegebene Karte über den Stand der Regionalplanungen am 31.12.1974
9) BauV Art. 150 II

sich aber die Aufgaben der Kantonsplanung nicht mit denjenigen der Regionalplanung (10). Der regionale Richtplan wird bezüglich Genauigkeit und Aussagekraft weiter gehen als der kantonale Gesamtplan, welcher ein Mittel der überregionalen "Grobplanung" darstellt.

Gerade auf kantonaler Stufe sollten nun für die nachfolgenden Regional- und Ortsplanungen ausreichende Grundlagen bereitgestellt werden. Kantonale Gesamtpläne erleichtern ferner den Kantonsbehörden die Koordination ihrer Planungen mit denjenigen der Nachbarkantone und den Sachplanungen und Aufgaben des Bundes, sowie die Ueberprüfung, gegenseitige Abstimmung und Genehmigung regionaler und kommunaler Pläne und Vorschriften (11). "Die kantonale Gesamtplanung ist auch aus dem Grunde unerlässlich, weil die Kantone über zahlreiche raumwirksame Kompetenzen verfügen, die in den Rahmen einer Gesamtplanung gestellt werden müssen." (12).

Die Notwendigkeit der durch den Kanton erstellten Gesamtrichtpläne ergibt sich letztlich aus dem BauG. Nur durch eine Kantonsplanung und durch deren Mittel können die im gesamtkantonalen Interesse und Interesse grösserer Landesteile anzustrebenden Planungsziele aufgezeigt und verwirklicht werden.

Eine bloss darstellungsmässige Unterteilung eines kantonalen Gesamtrichtplanes nicht nur nach planerischen Sachbereichen, sondern auch nach Kantonsteilen ist möglich. Die Vorarbeiten und ersten Entwürfe zu kantonalen Richtplänen können ebenso vielfach nach räumlichen Teilgebieten getrennt ausgeführt werden; wichtig ist dann aber, dass sich die gesamte kantonale Planung stets an den in gesamtkantonalen Leitbildern oder Konzepten niedergelegten Planungszielen orientiert, sonst wird eine Zusammenfassung von Teilplänen zu einem Gesamtplan unmöglich. Damit ist die organisatorische Aufteilung der kantonalen Gesamtplanung auch im Stadium der Vorarbeiten weitgehend undurchführbar. Dies bedeutet, dass wohl Inventare und Untersuchungen des Ist-Zustandes im kleineren Rahmen (etwa durch die Kreisplanungsämter) vorge-

10) vgl. Zaugg, N 2 der Vorbem. zu Art. 91-94
11) vgl. Botsch. BR zum RPG, S. 1460, 1471; BauG Art. 92 II; RPG Art. 5 III
12) so Botsch. BR zum RPG, S. 1476

nommen werden können, dass aber die Festlegung der Planungsziele (Leitbilder) auf gesamtkantonaler Ebene vorgenommen werden muss.

Das an sich zeitraubende Verfahren bei der gesamtkantonalen Richtplanung (13) kann deshalb nicht gekürzt werden, weil auf kantonaler Stufe grundlegende Entscheide gefällt werden, welche die weiteren Planungen beeinflussen und welchen somit die Stellungnahmen der verschiedensten interessierten Kreise vorausgehen müssen.

413. Aufteilung des kantonalen Gesamtrichtplanes in räumliche Teilpläne?

Eine Gliederung der kantonalen Gesamtrichtpläne in einzelne regionale oder überregionale Teilpläne bringt nicht nur Vorteile. Denn es kommt so zu einer zweiten Unterteilung des Gesamtplanes, da sich dieser ja notwendigerweise schon aus verschiedenen Teilplänen der einzelnen Planungsbereiche zusammensetzen wird. Eine allzu grosse Vielzahl von Teilplänen lässt sich nur schwer zu einem Gesamtplan zusammenfassen. Im übrigen werden sich die Bezugsgebiete der Regionalplanungen, welche aus dem freiwilligen Zusammenschluss der Gemeinden hervorgegangen sind und als Kleinregionen zu bezeichnen sind (14), für die Gliederung der Kantonsplanung nicht durchwegs eignen. Es wäre nun nicht zweckmässig, neben den bestehenden Planungsregionen noch neue, grössere "Regionen" als Bezugsgebiete von räumlichen Teilplänen zu schaffen (15).

13) vgl. Zif. 23 hievor
14) vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 86
15) allenfalls liessen sich hier die bestehenden Planungskreise verwenden, welche sich indes nicht ohne weiteres als Planungsgebiete verstehen, da die Abgrenzung mit den Oberingenieurskreisen zusammenfällt (Organisationsdekret Art. 10 und 18)

42. Die Anforderungen des kommenden Raumplanungsgesetzes des Bundes an die Richtpläne des Kantons

421. Vorbemerkung

In Art. 22 quater der BV wird für die Kantone eine Planungspflicht ausgesprochen. Es ist verfassungsmässige Aufgabe der Kantone, eine der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung zu schaffen. Dabei sind die formellen und materiellen Grundsätze der Bundesgesetzgebung zu beachten. Mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 (1) werden nun vom Bund, der selbst nicht zur Durchführung einer umfassenden Raumplanung ermächtigt ist, die von der Verfassung verlangten Grundsätze gesetzmässig niedergelegt (2). "Das Gesetz bezweckt, die Raumplanung durch Kantone und Bund sicherzustellen und deren Bestrebungen auf diesem Gebiet zu fördern und aufeinander abzustimmen." (3). Mit dem RPG soll vor allem eine ständige und durchgehende Planung gesichert werden. Deshalb wird im Gesetz die Planungspflicht der Kantone verdeutlicht (4). Diese haben ferner die Grundzüge der künftigen räumlichen Entwicklung in Gesamtrichtplänen festzulegen. Die Grundsatzgesetzgebung des RPG's enthält vorwiegend formelle Vorschriften (Organisation und Verfahren der Raumplanung), aber auch einige wichtige materielle Bestimmungen, u.a. über den minimalen Inhalt der kantonalen Gesamtpläne sowie deren Gliederung in Teilpläne. Aus der Sicht der Kantone liegt das Schwergewicht der kommenden eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung bei der Erstellung und Durchführung der Gesamtrichtpläne.

Die formellen und materiellen Grundsätze des RPG's sowie weitere Grundsätze der Spezialgesetzgebung (5) sind - sobald einmal in Rechtskraft erwachsen - für die Kantone verbindlich. Dies bedeutet, dass die Kantone eine kantonale Raumplanungsgesetzgebung zu schaffen bzw. entsprechend zu ändern haben, damit die Anforderungen des Bundes-

1) BBl 1974 II, S. 816 ff; z.Zt. noch nicht in Rechtskraft, da Referendumsabstimmung noch abzuwarten ist.
2) zur Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung: vgl. Lendi, Umweltschutzrecht, S. 146
3) so Botsch. BR zum RPG, S. 1453
4) RPG Art. 2 I
5) d.h. die nach Art. 21 RPG vorgesehenen Grundsätze des Bundes

rechts erfüllt sind. Im weiteren ist auch die übrige kantonale Gesetzgebung auf die Erfordernisse der Raumplanung auszurichten (6). Die kantonale Planungsgesetzgebung muss die gesetzlichen Bestimmungen für eine Gesamtplanung auf kantonaler Ebene enthalten sowie die Durchführung der Gesamtpläne im innerkantonalen Verhältnis sichern (7). Das im RPG enthaltene Plansystem gilt dabei von Bundesrechts wegen; es ist aber nicht abschliessend, sondern muss durch kantonales Recht ergänzt werden (8).

Im bernischen Planungsrecht sind die Voraussetzungen zu einer durchgehenden Planung auf den Stufen Kanton, Region und Gemeinde erfüllt. Im allgemeinen decken sich die planungsrechtlichen Bestimmungen des bernischen BauG's weitgehend mit denjenigen des RPG's. Im folgenden soll untersucht werden, in welchen einzelnen Bereichen der kantonalen Planung das BauG allenfalls noch zu ändern bzw. anzupassen ist, wenn das RPG einmal in Kraft ist. Die Gegenüberstellung des bernischen und des kommenden eidgenössischen Planungsrechts im Zusammenhang mit der kantonalen Gesamtplanung erscheint deshalb zweckmässig, weil hier das RPG die wesentlichen Akzente setzt. Die Durchführung der kantonalen Richtpläne durch weitere Planungen unterer Stufen verbleibt - insbesondere bezüglich Aufgabezuteilung, Organisation und Verfahren im innerkantonalen Bereich - weiterhin Sache der Kantone und wird nur durch wenige bundesrechtliche Bestimmungen berührt (9).

422. Die Gliederung des kantonalen Gesamtrichtplanes und dessen Inhalt (Art. 7 und 10 ff RPG)

Zunächst ist festzuhalten, dass das bernische BauG die Unterscheidung zwischen Gesamtplan und Teilplan bei den kantonalen Richtplänen nicht kennt, sondern es bei der Aufzählung einiger Richtplanarten bewenden lässt, ohne deren gegenseitiges Verhältnis näher zu umschreiben (10). Dagegen wurde in den kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem

6) vgl. RPG Art. 2 II (gilt auch für den Bund)
7) sh. zum ganzen auch Lendi, Umweltschutzrecht, S. 161/162
8) vgl. Lendi, ZSR 92 (1973) I, S. 135
9) vgl. hiezu RPG Art. 25 ff (Begriffe des Nutzungsplanes, der Bauzone und der Erschliessung), Art. 32 f (Baubewilligungserfordernis) u. die Vorschriften von Art. 34-37
10) vgl. BauG Art. 92, BauV Art. 150

Gebiete der Raumplanung vom 17.3.72 der Begriff des kantonalen Gesamtplanes eingeführt (11). Da die kantonale Verordnung zum erwähnten BB indes provisorischen Charakter hat (12), empfiehlt es sich, die Gliederung eines kantonalen Gesamtrichtplanes in einzelne Teilpläne, ihre Arten und die inhaltliche Umschreibung ins BauG oder die BauV aufzunehmen.

Das RPG beschreibt allein den minimalen Inhalt der kantonalen Gesamtrichtpläne, indem es die in der Regel unerlässlichen Arten von Teilplänen aufzählt und deren Gegenstände nennt. Dabei ist besonders zu erwähnen, dass der Bundesgesetzgeber von den Kantonen in den Richtplänen der Besiedlung und Landschaft bereits eine gewisse Differenzierung nach Art und Ausmass der Bodennutzung verlangt.Der Siedlungs- und Landschaftsrichtplan muss nach RPG folgende Nutzungsgebiete vorsehen: Siedlungs-, Landwirtschafts- und Forstgebiet (Wald), Erholungs- und Schutzgebiet, übriges Gebiet. Diesen Anforderungen tragen die geltenden Bestimmungen der kantonalen Verordnung vom 24.5.72 zum Vollzug des BB über dringliche Massnahmen der Raumplanung im Kanton Bern zu einem grossen Teil Rechnung (13). Eine definitive Regelung im kantonalen Recht auch bezüglich des Inhaltes der übrigen Teilrichtpläne neben demjenigen der Landschaft ist anzustreben.

Die im RPG (Art. 7 Abs. 1) aufgezählten Teilrichtpläne sind lediglich die unerlässlichen Arten. Die Kantone können weitere Teilpläne vorsehen (14). Auch eine andere Gliederung ist mit dem kommenden Bundesrecht vereinbar, sofern der kantonale Gesamtplan inhaltlich mindestens die im RPG umschriebenen Teilplanungen umfasst. So ist es etwa nicht nur zulässig, den Richtplan der Besiedlung und der Landschaft in einen Siedlungs- und einen Landschaftsrichtplan zu unterteilen, sondern die Kantone können ebensogut einen Teilplan der Nutzung (Siedlungs-, Landwirtschafts-, Forst- und übrige Gebiete) einerseits und einen Richtplan der Schutzgebiete (Landschafts-, Ortsbild- und Grundwasserschutz, Gefahren- und Erholungs-

11) sh. Verordnung v. 24.5.72 zum Vollzug des Raumplanungsbeschlusses des Bundes, Art. 2; vgl. Zif. 113 hievor
12) vgl. Verordnung v. 24.5.72, Art. 10 I und Aenderung (Verlängerung) dieser V v. 4.11.75
13) Art. 2 der Verordnung v. 24.5.72
14) vgl. Zif. 118 hievor

gebiete) anderseits schaffen. Die Gliederung des RPG's entspricht aber weitgehend der neueren Planungspraxis und sollte nicht ohne Grund geändert werden, da die aus mehreren Teilplänen zusammengesetzten kantonalen Gesamtplanungen schliesslich untereinander vergleichbar sein sollen.

Dem kantonalen Recht fehlt eine dem RPG entsprechende Bestimmung, wonach dem Gesamtrichtplan ein Programm mit Angaben über die Durchführung in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht beizufügen ist (15).

423. Organisation und Verfahren

Die Zuständigkeitsordnung auf dem Gebiete der kantonalen Gesamtplanung wird durch den Bundesgesetzgeber nicht geregelt, sondern bleibt weiterhin Sache des kantonalen Rechts. Für die Erstellung und Durchführung der Gesamtrichtpläne tragen die Kantone die Verantwortung. Sie bestimmen auch selbst die Organisation und die Kompetenzen verschiedener Planungsträger innerhalb des Kantons (16). Das Bundesrecht schreibt allein die Errichtung einer kantonalen Fachstelle für Raumplanung vor, um eine durchgehende Planung sicherzustellen und um die Erarbeitung wissenschaftlicher Grundlagen für die Gesamtplanung zu erleichtern (17).

Für die Erstellung der kantonalen Gesamtpläne sind einige wesentliche Verfahrensgrundsätze des RPG's zu beachten. Einmal haben die Kantone die materiellen Grundsätze und die Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen (18). Ferner ist hier auf die Vorschriften über Zweck und Inhalt der Gesamtrichtpläne zurückzukommen; wenn das Bundesrecht fordert, dass die kantonalen Gesamtpläne den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Bezugsgebietes Rechnung tragen müssen, dass insbesondere das für die bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung benötigte Siedlungsgebiet in den Ge-

15) vgl. Zif. 373 hievor
16) vgl. Maurer, Richtpläne, S. 84; Lendi, Umweltschutzrecht, S.162
17) RPG Art. 56; über die Bedeutung des Planungsamtes im Kanton Bern vgl. vorne, Zif. 212
18) RPG Art. 7 III, Art. 21, 23; zu beachten ist, dass die Kantone bei der Erarbeitung des nationalen Leitbildes als Grundlage für die weiteren materiellen Grundsätze und die Sachpläne des Bundes mitwirken.

samtplänen auszuscheiden ist, so bedeutet das nichts anderes, als dass die kantonale Gesamtplanung auf wissenschaftlichen und statistischen Grundlagen und Voruntersuchungen aufbauen muss (19). Dies wird indes vom geltenden bernischen Recht ebenfalls ausdrücklich verlangt (Art. 150 Abs. 2 BauV).

Das Verfahren zum Erlass des kantonalen Richtplanes nach dem bernischen Baurecht müsste im Zuge der Anpassung an das RPG nur geringfügig geändert werden. So verlangt das Bundesrecht, dass die Richtplanentwürfe, bevor darüber Beschluss gefasst wird, öffentlich bekanntzumachen seien. Es soll jedermann - also nicht nur, wie nach dem geltenden bernischen Recht, den Regionalplanungsorganisationen und Gemeinden - Gelegenheit geboten werden, sich zu den Planentwürfen zu äussern (20). Diese Bestimmung des RPG's geht damit zum Teil weiter als es bisher bei Gesetzesvorlagen von Bund und Kantonen üblich war. Es wird zwar keine Volksabstimmung über die kantonalen Richtpläne verlangt, dafür soll aber ein "öffentliches Vernehmlassungsverfahren" über die Planentwürfe durchgeführt werden (21). Dies wird zwar das an und für sich schon schwerfällige Richtplanverfahren auf kantonaler Ebene noch mehr belasten. Aber gerade durch die Möglichkeit der Diskussion in einer breiteren Oeffentlichkeit wird ein besserer und ein rechtzeitiger Interessenausgleich erreichbar. Vor der Beschlussfassung müssen deshalb die Behörden die Einwendungen zu den Entwürfen überprüfen. So ist wohl auch die etwas verwirrende und erst in den parlamentarischen Beratungen ins RPG aufgenommene Bestimmung zu verstehen, wonach die zuständigen Behörden zu den Einwendungen gegen die Richtplanentwürfe Stellung beziehen müssen (22). Es kann damit kein Rechtsanspruch des Einzelnen auf einen formellen Entscheid, kein Einsprache- oder Beschwerderecht, geltend gemacht werden (23). Die erwähnte Vorschrift ist vielmehr als Recht auf Anhörung in einem öffentlichen Vernehmlassungsverfahren zu verstehen (24).

19) vgl. RPG, Art. 5 III, Art. 6 II; zur Frage der kt. Leitbilder vgl. Kap. A, Zif. 413
20) RPG Art. 8 II (im Vergleich zu BauV Art. 150 II)
21) zum Begriff des öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens und der möglichen Ausgestaltung im allgemeinen vgl. Schilling, S. 163 ff
22) RPG Art. 8 II, letzter Satz
23) vgl. dazu Botsch. BR zum RPG, S. 1508 (zu Art. 9 RPG-E); Albisetti, S. 353
24) vgl. hinten, Kap. F, Zif. 1 und 3

Wenn nun die Verfahrensvorschriften des bernischen Baurechts bei einem Inkrafttreten des RPG's dahingehend zu ändern wären, dass sich die Einzelnen zu den kantonalen Richtplanentwürfen äussern können, so wäre es wohl zweckmässig, dass vor einer öffentlichen Auflage auch die Stellungnahmen der Gemeinden eingeholt würden. Diese werden ja nach geltendem Recht im kantonalen Richtplanverfahren grundsätzlich nicht angehört. Die Interessen der einzelnen Gemeinden können doch oft nur ungenügend durch die Regionalplanungsorganisationen vertreten werden. Die Gemeinde, welche als Planungsträger durch den kantonalen Richtplan verpflichtet wird, sollte wie der einzelne Bürger angehört werden.

424. Der Erlass der kantonalen Pläne und deren Genehmigung durch den Bundesrat

Das RPG schreibt den Kantonen nicht vor, durch welche Instanz der kantonale Gesamtrichtplan zu erlassen ist. Die bisherige Zuständigkeitsordnung der kantonalen Planungsgesetze darf bestehen bleiben. Beachtenswert ist in dieser Hinsicht, dass die neueren Gesetzgebungen der Kantone regelmässig den Erlass durch den Gesamtregierungsrat vorsehen, jedoch meist die Genehmigung durch das kantonale Parlament verlangen (25). Dies ist sicher gerechtfertigt, wenn man sich die Bedeutung und Tragweite der Gesamtrichtpläne vor Augen hält. Indessen ist es offensichtlich, dass durch ein parlamentarisches Genehmigungserfordernis das Richtplanverfahren nochmals ausgedehnt wird. Wenn die Erarbeitung und Festlegung des kantonalen Richtplanes - wie oben beschrieben - schon auf einer so breiten Basis geschieht, unter Einräumung einer Diskussionsmöglichkeit im Volke, so kann dadurch, dass das Parlament sich auch noch mit diesem Richtplan beschäftigt, kein weitergehender Interessenausgleich und keine objektivere Gestaltung des Planes mehr erreicht werden. Der Einbezug des Parlamentes bleibt letztlich eine Frage der politischen Zweckmässigkeit (26).

25) BauG'e des Kts. LU (§ 11), Kts. AG (§ 121), Kts. SG (Art. 43); vgl. dagegen Kt. SO (BauG-E §§ 63/64) und Kt. BE BauG Art. 92

26) so ist es letztlich nur schwer verständlich, in einem Entscheidungsprozess, der so weite Kreise zieht, ausgerechnet die Legislative auszuschalten.

Die beschlossenen kantonalen Richtpläne sind schliesslich gemäss RPG durch den Bundesrat zu genehmigen. Wir hätten hier also eine Möglichkeit, den regierungsrätlichen Entscheid bzw. Beschluss über den Gesamtrichtplan überprüfen zu lassen. Indessen überprüft der Bundesrat nur beschränkt, nämlich im Hinblick auf die Uebereinstimmung der zu genehmigenden Pläne mit dem Bundesrecht (27) und auf die Koordination mit den Planungen der Nachbarkantone und mit den Aufgaben des Bundes (28). Die Genehmigung durch den Bundesrat ist also ein Mittel der Koordination und der Aufsicht.

425. Zum zeitlichen Geltungsbereich des kantonalen Richtplans

Ueber die Bedeutung der bundesrätlichen Genehmigung für die kantonalen Gesamtrichtpläne sagt das RPG nichts. Im Unterschied zur Genehmigung der kommunalen und regionalen Planungsanordnungen durch den Kanton gemäss bernischem Recht (29) lässt sich hier nicht schon aus dem Gesetz erkennen, dass die Rechtskraft des Planes erst nach erteilter Genehmigung eintritt. Dies darf aber angenommen werden, besonders wenn wir die Ueberprüfungsbefugnis des Bundes näher betrachten. Es kann nicht der Sinn des Gesetzes sein, bundesrechtswidrige oder nicht auf die Planung der Nachbarkantone und die Aufgaben des Bundes abgestimmte Gesamtpläne vorerst in Rechtskraft treten zu lassen, um sie nachher infolge Nichtgenehmigung durch den Bund wieder aufheben zu müssen. Die rechtlichen Wirkungen eines kantonalen Gesamtrichtplanes beginnen somit erst mit der erteilten Genehmigung durch den Bundesrat.

Die Geltungsdauer des kantonalen Richtplanes lässt sich nicht im voraus bestimmen. Wohl sind die Pläne auf einen bestimmten Zeitraum bezogen (30). Die tatsächlichen räumlichen Verhältnisse und die wirtschaftliche Entwicklung können sich aber derart verändern, dass der Gesamtrichtplan vor Ablauf des vorgesehenen Planungszeitraumes revidiert werden muss. Damit die Revision rechtzeitig in die Wege geleitet werden kann, schreibt das

27) d.h. unter Einschluss der mat. Grundsätze gemäss Art. 23 RPG
28) vgl. RPG Art. 39
29) vgl. BauG Art. 45
30) vgl. oben, Kap. A, Zif. 512; vgl. auch RPG Art. 7 IV als Hinweis auf die VV des Bundesrates zum RPG (z. Zt. in Bearbeitung)

RPG den Kantonen eine regelmässige Ueberprüfung der Gesamtpläne vor. Dies soll alle zehn Jahre oder in kürzeren Abständen geschehen (31). In diesem Sinne wäre die bernische BauV zu ergänzen.

426. Die Rechtswirkungen

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz umschreibt die kantonalen Gesamtrichtpläne als mittelbar verbindliche Planungsmittel (32). Es geht damit weiter als die meisten geltenden Planungsgesetze der Kantone. So regelt etwa das bernische BauG (Art. 92 Abs. 2) die rechtlichen Wirkungen des kantonalen Richtplanes nur indirekt mit der Vorschrift, dass dieser als Grundlage für die Zweckmässigkeitsprüfung und Genehmigung regionaler und kommunaler Pläne und Vorschriften dienen soll (33). In anderem Zusammenhang wurde aber bereits erörtert, dass die bernischen kantonalen Richtpläne für die Planungsträger unterer Stufen als verbindlich zu betrachten sind und schliesslich auch für den Grundeigentümer indirekte Wirkungen haben (34).

Mit dem von Bundesrechts wegen geltenden Grundsatz der Verbindlichkeit der kantonalen Gesamtpläne für alle Planungsträger wird für die Ausgestaltung der Planung auf den unteren Stufen dem kantonalen Gesetzgeber eine wichtige Randbedingung gesetzt. Die kantonalen Gesetze bedürfen einer Anpassung an das RPG bezüglich der Auswirkungen der kantonalen Gesamtpläne im einzelnen. Insbesondere wäre deutlich festzuhalten, dass nicht nur im Genehmigungsverfahren über kommunale und regionale Nutzungspläne und Bauvorschriften deren Uebereinstimmung mit den Gesamtplänen des Kantons zu überprüfen ist, sondern dass auch bereits erlassene Nutzungspläne den kantonalen Richtplänen anzupassen sind (35). Kommen die Gemeinden einer Anpassungspflicht nicht nach, so kennt schon das geltende bernische Recht Möglichkeiten, die den Regierungsrat zum Einschreiten ermächtigen (36).

31) vgl. RPG Art. 9
32) vgl. RPG Art. 8 I, ferner Kt. SO, BauG-E § 65; zur mittelbaren Verbindlichkeit ferner Zif. 312 f hievor
33) nach anderen Planungsgesetzen sind die Richtpläne des Kantons für die Planungen unterer Stufen ausdrücklich bloss wegleitend, so: Kt. LU (BauG § 13 I), Kt. AG (BauG § 119 II), Kt. SG (BauG Art. 44)
34) vgl. Zif. 313, 332 und 342 hievor
35) vgl. RPG Art. 30 I und II
36) vgl. BauG Art. 14 III; vgl. Zaugg N 3 zu Art. 14

Die mittelbare Verbindlichkeit des kantonalen Gesamtrichtplanes wird im RPG durch Einzelvorschriften noch unterstrichen. Es soll jedermann Gelegenheit erhalten, sich zu den Richtplanentwürfen zu äussern, und die kantonalen Behörden sollen zu den Einwendungen Stellung nehmen. Ferner sind die genehmigten Gesamtpläne während ihrer ganzen Geltungsdauer öffentlich aufzulegen (37). In diesem Zusammenhang ist auch auf Art. 10 Abs. 2 des bundesrätlichen Entwurfs zum RPG hinzuweisen, wonach den Einzelnen auch ein Recht, die Ueberprüfung und Anpassung der kantonalen Richtpläne zu verlangen, zugestanden wurde (38). Diese Bestimmung ist indes nach den parlamentarischen Beratungen nicht mehr in die Fassung des RPG's vom 4.10.74 aufgenommen worden.

427. Die Anforderungen des RPG's an die kantonalen Gesamtpläne als Hinweis auf deren Rechtsnatur?

Nach dem geltenden bernischen Planungsrecht ist der kantonale Richtplan nur schwer rechtlich zu qualifizieren. Es wird vor allem die verwaltungsanweisende Wirkung betont, wenn das BauG ausdrücklich festhält, dass die genannten Pläne den Grundeigentümer nicht binden, wohl aber durch die Planungsträger von Gemeinden und Regionen zu berücksichtigen sind (39). Das in der BauV näher beschriebene Verfahren zum Erlass kantonaler Richtpläne lässt jedoch darauf schliessen, dass es sich hier um mehr als eine blosse verwaltungsinterne Direktive handeln dürfte (40). Anhaltspunkte zur rechtlichen Charakterisierung des kantonalen Richtplanes lassen sich nun vor allem aus dem RPG gewinnen. Es sind die bereits erwähnten Bestimmungen, welche die mittelbare Verbindlichkeit des Planes erkennen lassen, hervorzuheben. Wenn in Art. 8 Abs. 1 RPG die kantonalen Gesamtpläne für sämtliche mit Planungsaufgaben betrauten Organe - seien es öffentlich-rechtliche Körperschaften oder privat-rechtliche Vereinigungen - als verbindlich erklärt werden, so heisst das nichts anderes, als dass diese Pläne mehr als blosse Verwaltungs-

37) vgl. RPG Art. 8 II und III
38) RPG-E Art. 10 II (in BBl 1972 I, S. 1537)
39) vgl. BauG Art. 92 II und Art. 68 I und II
40) vgl. BauV Art. 150 II, in diesem Zusammenhang auch Art. 150 III

anweisungen sind. Insbesondere gelten die Richtpläne grundsätzlich auch den Bundesbehörden gegenüber als verbindliche Anordnungen. Diese Wirkung kann im übrigen nur in einem Gesetz des Bundes geregelt werden und stellt einen wichtigen Hinweis auf die mittelbare Verbindlichkeit und den Rechtssatzcharakter der kantonalen Gesamtpläne dar. Wenn das RPG im weiteren auch die rechtliche Form der Gesamtpläne nicht bestimmt, so lässt sich doch sagen, dass den verbindlichen Planfestsetzungen des kantonalen Gesamtrichtplanes Verordnungscharakter zukommt.

428. (Anhang) Vergleich zwischen dem RPG und dem bernischen BauG in Bezug auf die kantonalen Richtpläne

Mit einem Inkrafttreten des RPG's wären die dort festgelegten Grundsätze als allgemeinverbindlich zu verstehen. Damit müssten diese Grundsätze selbst nicht noch in die kantonale Gesetzgebung übertragen werden. Dagegen wäre das Bau- und Planungsrecht sowie die übrige raumrelevante Gesetzgebung der Kantone in dem Ausmasse zu revidieren, als es für die Ausführung der bundesrechtlichen Rahmenbestimmungen, der Grundsätze materieller wie formeller Art notwendig sein wird. Für die bernische Planungsgesetzgebung, welche neben neueren Planungsgesetzen anderer Kantone wohl den Entwurf zum RPG nicht unwesentlich beeinflusst hat, wird sich die Revision auf wenige Aenderungen und Ergänzungen beschränken können. Die Tabelle hienach soll eine Uebersicht über den Umfang einer solchen Revision geben, soweit es das Gebiet des kantonalen Gesamtrichtplans betrifft. Die Vorschriften des RPG's über die Teilrichtpläne (Art. 10-19), wie auch die künftigen technischen Bestimmungen des Bundesrates(Verordnung zum RPG) für die Ausgestaltung der kantonalen Gesamtpläne müssen nicht in die kantonale Gesetzgebung übernommen werden. Ein Hinweis auf die Verbindlichkeit der entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften und eine allfällige Anpassung des kantonalen Rechts diesbezüglich dürften genügen.

Uebersicht: allg. Bestimmungen über die kant. Gesamtrichtpläne

Bund: RPG			Kanton: BauG/BauV		
Marginale	Art.	+	BauG Art.	BauV Art.	Anpassung der bernischen Baugesetzgebung durch:
Grundsätze	5	/I -:	92/I	150/I *	Ergänzung (BauG)
	5	/II -:	92/I	150/I	Präzisierung (BauV)
	5	/III -:	92/I & 92/III	150/I	--
Zweck	6	/I -:	--	150/I	--
	6	/II ==	--	150/I	--
Inhalt	7	/I -:	92/I	150/I *	Ergänzung (BauG/BauV), evtl. Hinweis auf RPG Art. 10 ff
	7	/II o	--	--	Ergänzung (BauV)
	7	/III ==	--	150/II	--
	7	/IV o	--	--	(Delegationsnorm für den Erlass einer VV durch den Bundesrat)
Rechtsnatur & Verfahren	8	/I ==	68/I&II	--	(Ergänzung im Anschluss an BauG Art. 92/II)
	8	/II o	--	--	Ergänzung im Anschluss an BauG Art. 92/III & BauV Art. 150
	8	/III ==	--	150/III	--
Revision	9	o	--	--	Ergänzung im Anschluss an BauG Art. 92
Genehmigung & Abänderung (der Nutzungspläne)	30/	I -:	44/I	--	Präzisierung hinsichtl. Ueberprüfung der Uebereinstimmung mit den kant. Gesamtplänen
	30/	II o	--	--	Ergänzung (BauG Art. 14 II)
Zusammenarbeit & Koordination	38/	I ==	--	150/II	--
Kant.Fachstelle	56	==	(Organisationsdekret v. 14.9.67/17.11.70)		--

Anmerkungen zur Uebersichtstabelle:

+) Hier bedeuten:

-:	dem betreffenden Art. des RPG entspricht die bernische Gesetzgebung zum Teil
==	dem betreffenden Art. des RPG entspricht die bernische Gesetzgebung
o	die bernische Gesetzgebung enthält keine entsprechende Bestimmung

* vgl. auch die kantonale Verordnung vom 24.5.1972 zum Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung im Kanton Bern, Art. 2.

D) REGIONALE RICHTPLAENE

1. Der Planungsträger

11. Die Bildung von Planungsregionen

111. Vorbemerkung

Nicht nur in den grossen Kantonen zeichnet sich heute eine Notwendigkeit ab, gewisse öffentliche Aufgaben in einem überkommunalen Rahmen, zwischen der Ebene des Kantons und der Einzelgemeinde zu lösen. Die herkömmliche Gliederung des Landes in die Stufen Bund, Kantone und Gemeinden vermag hier nicht mehr zu genügen. Städtische Agglomerationen überschreiten Gemeindegrenzen, ja oft auch Kantons- und Landesgrenzen. Gerade in solchen Gebieten bestehen aber oft enge wirtschaftliche wie gesellschaftliche Verflechtungen zwischen mehreren Gemeinden. Vielfach erscheint es zudem als unzweckmässig oder gar als finanziell nicht mehr tragbar, aufwendige öffentliche Aufgaben im engen kommunalen Rahmen lösen zu wollen (1). Der freiwillige Zusammenschluss von mehreren Gemeinden zu einer Körperschaft des privaten oder des öffentlichen Rechts wird zu einer neuen Form der kommunalen Selbstverwaltung, da letztlich nur so die Uebertragung einer Aufgabe von der Gemeinde an das höhere Gemeinwesen, an den Kanton, abgewendet werden kann (2). Die Bildung von Gemeindeverbänden oder auch die Gründung von Körperschaften in den Formen des Privatrechts zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben hat sich in der Praxis besonders auf einzelnen Gebieten der Leistungsverwaltung (z.B. Abwasserreinigung, Kehrichtbeseitigung, etc.) bewährt. Es handelt sich um sogenannte Einzweckverbände. Dagegen geht es bei der räumlichen Gesamtplanung auf regionaler Ebene um eine Koordinierung der verschiedenen raumrelevanten Aufgaben, welche durch mehrere Gemeinden gemeinsam

1) vgl. Jagmetti, Region, S. 472 ff; derselbe in Umweltschutzrecht, S. 116/117
2) vgl. Saxer, S. 365

gelöst werden müssen oder sollen (3). Es gilt der Grundsatz, dass planerische Probleme, die in Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden gemeistert werden können, eben auf der Stufe der Region zu lösen und nicht dem Kanton zu übertragen sind (Subsidiaritätsprinzip) (4).

Nur in kleineren Kantonen können die Aufgaben der überörtlichen Planung umfassend auf kantonaler Ebene erfüllt werden; in den meisten Kantonen bestehen geographische, wirtschaftliche und bevölkerungsmässige Unterschiede zwischen einzelnen Landesteilen, so dass die Planung auf der Stufe des Kantons nur eine grundzugsmässige Regelung der künftigen Raumordnung sein kann und dass die weiteren überörtlichen Planungsaufgaben im regionalen Rahmen, d.h. zwischen der Stufe Kanton und der Stufe Gemeinde, zu lösen sind (5).

Im folgenden sollen die Fragen bezüglich der Bildung und Abgrenzung von Planungsregionen erörtert werden, bevor im Zusammenhang mit den regionalen Richtplänen die Organisation und Trägerschaft der Regionalplanung näher zu untersuchen sind.

112. Der Begriff der Planungsregion im allgemeinen

Im Vergleich zur kantonalen und kommunalen Planung fehlt bei derjenigen auf regionaler Ebene ein durch die territoriale Gliederung des Landes vorgegebener geeigneter Rahmen für die Bestimmung des Bezugsgebietes der Planung. Dieses wird hier durch den Begriff der Planungsregion näher zu definieren sein.

Der Begriff "Region" wird in verschiedenstem Zusammenhang verwendet und lässt sich kaum allgemein erklären. Region wäre dann gleichbedeutend mit Teilgebiet eines als Ganzes gedachten Raumes. Nach welchen Kriterien soll aber dieses vorwiegend geographisch bestimmte Ganze unterteilt werden? Sind es allein geographische Gegebenheiten, welche die Regionsgrenzen bestimmen? Dies ist wohl eines der Abgrenzungskriterien; aber gerade die Bildung von Planungsregionen erfolgt noch aufgrund weiterer Merkmale. Es sind vor allem die zwischen verschiedenen Orten bestehenden gesellschaftlichen, kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen, welche ein

3) vgl. Gygi, Region, Zbl 74 (1973), S. 144 f und S. 149
4) vgl. oben Kap. A, Zif. 142
5) vgl. Wehinger, S. 190

Teilgebiet zu einer Region im planerischen Sinn machen. Ein wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhang besteht etwa zwischen einer Grosstadt als Arbeitsort und kulturelles Zentrum einerseits und den Vorortsgemeinden als Wohnorte "im Grünen" (Schlafgemeinden) anderseits. Gemeinsame Probleme bestehen in einer solchen städtischen Agglomeration auch auf dem Gebiete des Verkehrs (Pendler), der Versorgung und Entsorgung sowie der Erholung. Eine Planungsregion setzt sich zusammen aus dem zentralen Ort (Regionalzentrum) und seinem Ergänzungsgebiet (6). "Die Region ist ein Gebiet, das eine funktionelle Einheit für die Lösung öffentlicher Aufgaben bildet und das Territorium mehrerer Gemeinden umfasst, in der Regel jedoch kleiner ist als ein Kanton." (7). Es muss ergänzt werden, dass die Beziehungen zwischen den Gemeinden der Region in der Regel als gegenseitige Abhängigkeiten erscheinen; es besteht damit eine Notwendigkeit zu gemeinsamer und koordinierter Planung im regionalen Rahmen (8).

Ueber die Grösse der Planungsregion lässt sich vom planungsrechtlichen Begriff her nur wenig sagen. Mindestens muss das Gebiet von zwei Gemeinden erfasst werden. Angesichts der zahlreichen Ortschaften mit der Funktion eines Mittel- oder Kleinzentrums werden besonders die Regionen im Mittelland keine grösseren Ausmasse erreichen. Anders steht es im Jura und in den Berggebieten, wo wir nur wenige Orte mit zentralen Funktionen antreffen. Die Grenzen der Regionen werden hier weiter gezogen. Es dürfen aber gerade hier nicht bedenkenlos abseits gelegene Landschaften (z.B. Entleerungsgebiete in Bergtälern) als Erholungsgebiete und Ergänzungsgebiete den bestehenden zentralen Orten angegliedert werden. Da und dort werden wohl neue Regionalzentren zu schaffen sein oder wichtigere Orte sollten zu Zentren ausgebaut werden. Diese Aspekte sind im Rahmen der Kantonsplanung sorgfältig zu prüfen und sollen in kantonalen Leitbildern und schliesslich in Richtplänen berücksichtigt werden. Die Planung auf kantonaler Ebene hat ja auch der wirtschaftlichen Entwicklung des

6) vgl. dazu Natsch, S. 31
7) so Jagmetti, Region, S. 475
8) so etwa das Verhältnis zwischen Arbeits- und Wohnorten, zwischen Siedlungs- und Erholungsgebiet, zwischen kommerziellem/kulturellem Zentrum und dem Einzugsgebiet im "Hinterland"; vgl. dazu Zaugg, N 1 zu Art. 86

Kantons zu dienen. Hiezu gehört auch die Förderung wirtschaftlich schwächerer Landesgegenden (Berggebiete z.B.). Die wirtschaftlichen Entwicklungs- und Förderungskonzepte haben ebenfalls ein regionales Bezugsgebiet. Das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) (9), welches eine Verbesserung der Existenzbedingungen in diesen Gebieten durch eine gezielte finanzielle Hilfe für Infrastrukturvorhaben bezweckt, nennt das Bestehen regionaler Entwicklungskonzepte als eine Voraussetzung für Bundesleistungen (10). Mit dem erwähnten Bundesgesetz soll gerade der Ausbau von Zentren in Bergregionen gefördert werden (11). Damit soll der Abwanderung aus diesen Gebieten Einhalt geboten werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass eine Planungsregion sich nicht stets aufgrund geographischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Faktoren allein abgrenzen lässt. Oft kommen entwicklungspolitische Gesichtspunkte dazu (12).

113. Der Begriff der Planungsregion in der Bundesgesetzgebung (RPG, IHG)

Das Bundesgesetz über die Raumplanung nennt zwar die Region als mögliches Bezugsgebiet der kantonalen Planung und setzt im Zusammenhang mit den kantonalen Gesamtrichtplänen eine Regionenbildung geradezu voraus (13). Es umschreibt aber den Begriff der Region nicht näher, sondern überlässt dies, wie auch die Bestimmung der Trägerschaft einer Regionalplanung, den Kantonen (14). Das Plansystem des RPG's baut auf dem kantonalen Gesamtrichtplan und den kommunalen Nutzungsplänen auf und schreibt keinen regionalen Richtplan mit einem gegenüber den kantonalen Plänen eigenen Aufgabenkreis vor. Dies ermöglicht von Bundesrechts wegen, kleinere Kantone als eine einzige Region zu sehen. Im RPG finden wir aber materielle Grundsätze, die eine Regionalisierung voraussetzen. So hat die Raumplanung eine

9) AS 1975 I, S. 392 ff
10) IHG Art. 17; vgl. im übrigen Zif. 113 hienach
11) IHG Art. 10 II
12) Natsch unterscheidet hier zwischen der "natürlichen" und der "künstlichen" Umgrenzung einer Region (S. 33)
13) RPG Art. 5 II und v.a. III
14) vgl. RPG Art. 5 und 8

Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten anzustreben. Sie soll einen Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich schwachen Gebieten fördern (regionaler und interregionaler Ausgleich). Ferner haben die kantonalen Gesamtrichtpläne die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen zu berücksichtigen (15).

Im BG über Investitionshilfe für Berggebiete wird nachgeholt, was im RPG offenblieb. Wie wir gesehen haben, ist die Regionalisierung von Berggebieten erste Voraussetzung zur Gewährung von Infrastrukturbeiträgen des Bundes. Wenn auch der Zweck des IHG von demjenigen des RPG verschieden ist, so lässt sich doch die Begriffsumschreibung der Region im IHG auch für die Raumplanung verwenden (16). Die Investitionshilfen des Bundes sind raumrelevante Massnahmen. Sie haben den Anforderungen der Raumplanung Rechnung zu tragen. Deshalb soll auch kein Unterschied bestehen zwischen der Region als Bezugsgebiet für die wirtschaftlichen Entwicklungskonzepte und der Region als Bezugsgebiet der räumlichen Planung. Bestehende Planungsregionen sind soweit als möglich auch als Grundlage für die regionalen Entwicklungskonzepte zu verwenden (17). Im übrigen deckt sich der Regionsbegriff des IHG weitgehend mit der oben aufgezeigten Umschreibung der Planungsregion im allgemeinen (18).

114. Der Begriff der Planungsregion im bernischen BauG

Der Regionsbegriff des BauG's weist gegenüber der allgemeinen Definition der Planungsregion keine Besonderheiten auf. Als Region gilt das Gebiet mehrerer Gemeinden eines geographisch und wirtschaftlich zusammenhängenden Raumes (19). Dies bedeutet, dass die Regionen nicht mit den Amtsbezirken, welche eine historisch gewachsene und politischen wie administrativen Bedürfnissen dienende Unterteilung des Kantonsgebietes darstellen, übereinstimmen müssen (20). Ferner lässt sich

15) vgl. RPG Art. 5 III, Art. 1 II lit. c & e
16) Verordnung zum IHG (AS 1975 I, S. 1041 ff), Art. 3; vgl. auch IHG Art. 2 I und Art. 17 I
17) sh. IHG Art. 6 II; vgl. auch Botsch. des Gr. Rates des Kts. Bern zu einem EG zum IHG, S. 6 f
18) vgl. Zif. 112 hievor
19) BauG Art. 86 I
20) vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 86 (S. 285); Gygi, Region, S. 142/143

aus den Bestimmungen des BauG's schliessen, dass auch interkantonale Regionsbildungen zulässig sind (21).

Das BauG strebt wohl die Unterteilung des gesamten Kantonsgebietes in Planungsregionen an, verzichtet aber darauf, die Gemeinden zur Gründung bzw. zum Beitritt einer Region zu zwingen (22). Damit wird die durchgehende dreistufige Planung im Kanton grundsätzlich nicht voll gewährleistet, da es Gemeinden geben kann, die nicht einer Region angeschlossen sind. Der Kanton kann in seinem Gebiet lediglich die Regionalisierung empfehlen. Das kantonale Planungsamt hat in diesem Sinne eine Gliederung des Kantons Bern nach Regionen vorgeschlagen (23), um so dem Erfordernis der durchgehenden Planung nach einer lückenlosen Unterteilung des Kantons in Regionen bestmöglich nachzukommen. Die Darstellung dient als Arbeitsgrundlage für die Planungen auf kantonaler Ebene, als Anregung und wegleitendes Modell zur Regionenbildung durch die Gemeinden.

115. Zur Bildung von Planungsregionen im Kanton Bern

Schon vor Jahren sind da und dort im Kanton auf Grund gemeindenachbarlicher Beziehungen regionale Planungsorganisationen entstanden (24). Der freiwillige Zusammenschluss von Gemeinden ging weiter, so dass heute die bestehenden Planungsregionen nahezu das ganze Kantonsgebiet umfassen (25). Der Vorschlag des Kantons zur Regionenbildung war in vielen Fällen wegleitend. Oft aber kam es zu bedeutsamen Veränderungen bezüglich der Abgrenzungen einzelner Regionen. So werden die im Entstehen begriffenen regionalen Planungseinheiten im Jura mehrere der vom kantonalen Planungsamt vorgesehenen Regionen umfassen. Auch im Mittelland wurden grössere Regionen als im kantonalen Vorschlag ausgeschieden (26). Statt in 29 Planungsregionen wird der Kanton nurmehr in 23 Einheiten unterteilt werden.

21) ausführlicher in dieser Hinsicht: Kt. SO, BauG-E § 55; vgl. auch Zaugg, N 1 zu Art. 86; GG Art. 148 u. 149; Kap. B, Zif. 23
22) vgl. Botsch. des Gr. Rates des Kts. Bern, zum BauG, S. 9 unten; vgl. dagegen BVG Art. 39 III (!)
23) sh. Planungsatlas des Kantons Bern, 2. Lieferung, Wirtschaft I, S. 11 ff (Karte 1 A); ferner BauV Art. 149 II
24) vgl. etwa Planungsatlas 2, a.a.O., Karte 1 B; vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 86
25) Die Regionszugehörigkeit einiger Gemeinden im Gebiet von Fraubrunnen und Laupen steht z.Zt. noch offen. Vgl. dazu die Karte "Abgrenzung der Planungsregionen", hrsg. vom kantonalen Planungsamt Bern, September 1974
26) vgl. etwa die Region Erlach/östliches Seeland und die Region Bern und umliegende Gemeinden

Die Abgrenzung einer Region ist nichts Unumstössliches. Die massgebenden wirtschaftlichen und sozialen Verflechtungen zwischen Gemeinden können sich ändern. Es kann auch zu Verschmelzungen mehrerer Regionen zu einer neuen grösseren regionalen Planungseinheit kommen (27).

Die Tatsache, dass die Gemeinden ihre Regionszugehörigkeit selbst wählen können, hat die heute bestehenden Regionsgrenzen mitbestimmt. Bei der freien Wahl der Regionspartner werden aber die Gedanken über Koordination, Rationalisierung und zweckmässige Abgrenzung des Regionsgebietes stets wegleitend sein. Der freie Zusammenschluss ermöglicht vor allem Gemeinden, deren Beziehungen nach zwei verschiedenen regionalen Zentren ausgerichtet sind, sich über den Anschluss an eine bestimmte Planungsregion selbst zu entscheiden (28). Solche "Randgemeinden" sind im übrigen recht zahlreich. Das Fehlen eines Zwanges für die Gemeinden zum Anschluss an eine bestimmte Planungsregion hat sich im Hinblick auf die heute weitgehend abgeschlossene Regionenbildung im Kanton kaum nachteilig ausgewirkt (29). Gerade bei der Regionalplanung ist ja der Wille der Gemeinden zur überkommunalen Zusammenarbeit von grundlegender Bedeutung. Schliesslich sieht das BauG als Sicherung auch den Erlass eines kantonalen Planes als vorsorgliche Massnahme zum Schutze regionaler Interessen vor sowie die Möglichkeit, einen regionalen Ueberbauungsplan unter Umständen auch für Gemeinden, die dem entsprechenden Planungsverband nicht angehören, verbindlich erklären zu lassen (30). Ein zwangsweises Eingreifen des Kantons mittels Richtplänen aber müsste stets die Ausnahme bilden und die Notwendigkeit der Verbindlicherklärung eines regionalen Richtplanes für ausserhalb der Planungsorganisation stehende Gemeinden der Region nachweisen, denn nur hier wäre m.E. ein Zwang überhaupt gerechtfertigt (31).

27) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 12; Gygi, Region, S. 140
28) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 11 f; Vortrag des Regierungsrates vom 19.9.72 über die Bildung von Regionen und die Ausgestaltung des Jurastatuts, S. 16, Nr. 13
29) zu erwähnen etwa das Gebiet der vom Planungsamt vorgesehenen Region Münchenbuchsee, wo die meisten Gemeinden sich dem RPV Bern zugewandt haben, was bewirkt hat, dass die übriggebliebenen Gemeinden nun etwas isoliert dastehen.
30) vgl. BauG Art. 93 und Art. 89 III
31) vgl. dazu auch Saxer, S. 372 f

12. Die Organisation und rechtliche Stellung der regionalen Planungsträger

121. Die Notwendigkeit einer selbständigen Trägerschaft

Im Stufenbau der durchgehenden Raumplanung hat die Regionalplanung die Funktion eines Bindegliedes zwischen der übergeordneten kantonalen und der untergeordneten kommunalen Planung. Insbesondere hat der regionale Planungsträger beim Erlass von Plänen auf kantonaler Ebene die Interessen der unteren Stufen zum Ausdruck zu bringen. Nach geltendem Recht werden im übrigen die einzelnen Gemeinden im Richtplanverfahren auf kantonaler Stufe nur angehört, wenn Regionalplanungsorganisationen, die eben die Interessen der Mitgliedergemeinden zu vertreten hätten, fehlen (1). "Die Regionalisierung hat zur Folge, dass sich die unteren Stufen der Verwaltung gegenüber dem Kanton in verstärktem Masse behaupten können. Der Staat wird es mit weniger Gesprächspartnern, aber dafür mit stärkeren als den Gemeinden zu tun haben." (2).

Die Regionalplanung hat aber besonders die Aufgabe, die Ortsplanungen in der Region aufeinander abzustimmen. Sie soll im regionalen Rahmen einen Ausgleich schaffen. Konkurrierende Interessen der einzelnen Gemeinden sind gegeneinander abzuwägen. Das Festlegen einer räumlichen Ordnung ist ja stets ein Zuteilungs- und Ausgleichsproblem und es gilt schliesslich, auf Gegenseitigkeit hin verzichten zu können (3).

Von einer Regionalplanung durch loses Zusammenwirken der Gemeinden oder allenfalls auf vertraglicher Grundlage ist abzuraten. Die Durchführung der regionalen Planung als Daueraufgabe kann so kaum gewährleistet werden (4). Eine körperschaftliche Organisation der Regionalplanung hat den Vorteil, dass für die Planungsarbeiten wie für die Verwirklichung der geplanten Ordnung in den Regionsgemeinden auf überkommunaler Ebene besondere Organe bestellt werden. Oft gibt es noch

1) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 12 f; BauG Art. 92 II und BauV Art. 150 II
2) so Vortrag des RR v. 19.9.72, a.a.O., S. 16 (mit Hinweis im Originaltext)
3) vgl. Gygi, Region, S. 148
4) vgl. Saxer, S. 371

zahlreiche weitere, vor allem bauliche und betriebliche Aufgaben im regionalen Gesamtinteresse zu lösen, wozu sich die Planungsorganisation eignen würde.

Die Regionalplanung als ständige Aufgabe soll also einer besonderen überörtlichen Körperschaft übertragen werden. Dass diese nicht der Kanton sein soll, ergibt sich nicht nur aus dem Subsidiaritätsprinzip in der mehrstufigen Raumplanung, sondern vielmehr auch daraus, dass die Regionalplanung eben als Bindeglied zwischen der kantonalen und der kommunalen Stufe steht und hier ihren eigenen Aufgabenkreis hat. Durch Zusammenschluss mehrerer Gemeinden ist ein besonderer regionaler Planungsträger zu schaffen (4a).

122. Die Region als Gebietskörperschaft?

Das bernische BauG sieht als Träger der Regionalplanung öffentlich-rechtliche Gemeindeverbände oder privatrechtliche Körperschaften (Planungsvereine) vor. Andere Organisationstypen wie namentlich die Region als eine neue staatliche Organisationseinheit und Gebietskörperschaft werden nicht in Betracht gezogen (5).

Im Zusammenhang mit der Revision des bernischen Gemeindegesetzes (GG) und mit der Ausarbeitung des Jurastatuts wurde die Bildung von Regionen als neue zwischen dem Kanton und den Gemeinden stehende Gebietskörperschaften angeregt. Anhand des Juraproblems wurde die Rolle des Staates gebenüber regionalen Gemeinschaften einer Prüfung unterzogen. Die Region als Zwischenglied zwischen Gemeinde und Staat soll wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aufgaben wahrnehmen und ferner gewisse Gesetzgebungskompetenzen erhalten und damit einen ähnlichen Autonomiestatus wie die Gemeinden bekommen. Dazu gehört namentlich eine Entscheidungsbefugnis und eine finanzielle Eigenständigkeit (6). Die Bildung von "Autonomieregionen" ist stets politisch begründet. Deren Aufgaben gehen über das für die Raumplanung Notwendige hinaus (7).

4a) vgl. dagegen zum neuen PBG des Kts. ZH: Vollenweider, Zbl 76 (1975), S. 329
5) vgl. Gygi, F.,: Gutachten erstattet im Auftrag der Direktion der Gemeinden über "Bericht über die Einfügung der Region in die Staatsverfassung", Bern 19.5.1972, wiedergegeben im Vortrag des RR's v. 19.9.72, a.a.O., Beilage 3, S. 66
6) vgl. Vortrag des RR's v. 19.9.72, a.a.O., S. 2 und S. 14 f
7) vgl. Gygi, Region, S. 138

Dem allfälligen Erlass eines Regionengesetzes im Kanton Bern hätte eine Revision der Staatsverfassung vorauszugehen (8). Würde das von einer ausserparlamentarischen Kommission entworfene Gesetz (9) einmal Rechtskraft erlangen, so hätte dies zweifellos bedeutsame Folgen für die Vorschriften des BauG's über die Regionalplanung. Diese wäre dann eine der wesentlichen Aufgaben des neu geschaffenen Herrschaftsverbandes und würde damit nicht mehr durch öffentlich-rechtliche Gemeindeverbände und privatrechtliche Organisationen getragen. Die Art. 86-90 BauG müssten revidiert werden. Im übrigen nennt zwar der erwähnte Entwurf zu einem Regionengesetz die regionale Gesamtplanung als eine Pflichtaufgabe der Region, beleuchtet aber m.E. die übergangsrechtlichen Probleme dem geltenden Planungsrecht gegenüber zu wenig (10).

Die Bildung von autonomen Regionen sollte aus raumplanerischer Sicht im ganzen Kantonsgebiet erfolgen können. Da aber die Anregungen zur Schaffung solcher neuer Gebietskörperschaften in engem Zusammenhang mit der politischen Entwicklung im jurassischen Kantonsteil stehen, ist nicht gesagt, dass ein Bedürfnis nach einer solchen Regionalisierung in anderen Kantonsteilen auch zu finden wäre. Für die Raumplanung bringt im übrigen die Unterteilung des Kantons in autonome Regionen ohnehin keine Vorteile. Nichts könnte dort besser gelöst werden als heute mittels des Gemeindeverbandes. Der öffentlich-rechtliche Planungsverband besitzt nach geltendem Recht hoheitliche Befugnisse und finanzielle Kompetenzen, welche für die Erfüllung der planerischen Aufgaben ausreichen (11). Auch rechtspolitische und allgemeine staatsrechtliche Gründe sprechen gegen eine Ergänzung der foederalistischen Struktur durch feste Regionen mit ähnlicher staatsrechtlicher Struktur wie die Kantone selbst (12).

8) vgl. Gygi, Gutachten, a.a.O., S. 66 ff
9) von der Direktion der Gemeinden revidierte Fassung des E zu einem Gesetz über die Regionen, wiedergegeben in Beilage 4 zum Vortrag des RR's v. 19.9.72, a.a.O., S. 70 f
10) E zum Gesetz über die Regionen, a.a.O., S. 70 f, Art. 3 und Art. 17
11) vgl. insbesondere GG Art. 138-143 im Zusammenhang mit BauG Art. 87
12) vgl. dazu den Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der BV, S. 255

13. Die regionalen Planungsträger im Kanton Bern

131. Die gesetzliche Regelung über die Organisation der Regionalplanung

Nach dem geltenden Recht besteht nicht nur eine Freiheit der Gemeinden zum Zusammenschluss zwecks gemeinsamer Lösung regionaler Aufgaben (1), sondern es bleibt den Regionsgemeinden auch die freie Wahl einer der Organisationsformen, welche das BauG hier zur Verfügung stellt. Ferner sind die Gemeinden weitgehend frei in der Umschreibung des Aufgabenkreises ihrer Planungsorganisation.

Das BauG sieht zwei Typen regionaler Planungsträger vor: den öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband (im allgemeinen Sprachgebrauch und nachfolgend kurz Planungsverband genannt) und die privatrechtlichen Regionalplanungsorganisationen, d.h. juristische Personen des Privatrechts (Planungsvereine, Planungsgruppen) (2).

Die Regionalplanungsverbände des öffentlichen Rechts werden vom Baugesetzgeber in den Vordergrund gerückt. Im Interesse einer durchgehenden Planung und einer wirksamen Regionalplanung im besonderen sollen die Regionalplanungsorganisationen möglichst in der Form des öffentlich-rechtlichen Verbandes ausgestaltet werden. Dieser wird mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet. Im Bereich der Planung auf regionaler Stufe erhält der entsprechende Verband Kompetenzen zur Rechtsetzung und Vollziehung (3). Somit ist der Regionalplanungsverband, wie erwähnt, in seinem Tätigkeitsgebiet einer Region als Gebietskörperschaft ebenbürtig.

Nach dem Gesetz besteht die Mindestaufgabe der öffentlich-rechtlichen Planungsorganisationen in der Erstellung regionaler Richtpläne (4). Regionalplanungsverbände können aber auch - im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen und zur Wahrung regionaler Planungsinteressen (5) - Ueber-

1) vgl. dazu hievor, Zif. 114 a.E.; vgl. auch die im GG Art. 136 allgemein umschriebene Koalitionsfreiheit der Gemeinden
2) sowohl auch RPG (Art. 8 I), wenn von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privatrechtlichen Organisationen, welche Planungsaufgaben wahrnehmen, die Rede ist.
3) vgl. Zaugg, N 4 zu Art. 86
4) vgl. BauG Art. 88; Zaugg, N 1 dazu
5) BauG Art. 89

bauungspläne erlassen. Dies, wie auch die Uebertragung weiterer Aufgaben an den regionalen Planungsträger muss im Organisations- und Verbandsreglement bezeichnet werden. Es können auf diese Weise gemeinsame bauliche und betriebliche Aufgaben zum Gegenstand der Verbandstätigkeit erklärt werden (6).

Falls die Verbindung mehrerer Gemeinden zur Erfüllung der regionalen Planungsaufgaben in den Formen des Privatrechts geschehen soll, so verlangt das BauG eine körperschaftliche Organisation und lässt eine Kooperationsform durch einfaches Vertragsverhältnis zwischen Gemeinden nicht zu (7). Der Zusammenschluss in den Formen des Privatrechts besteht in der Gründung einer juristischen Person, in aller Regel eines Vereins nach ZGB Art. 60 ff. Die bestehenden regionalen Planungsorganisationen im Kanton, welche bis heute ausnahmslos privatrechtliche Zusammenschlüsse von benachbarten Gemeinden sind, werden zweckmässigerweise als Regionalplanungsvereine bezeichnet, obwohl da und dort auch der Ausdruck (privatrechtlicher!) Planungsverband gebraucht wird (8).

Obwohl die Regionalplanungsvereine von ihrer Aufgabe her öffentliche Interessen wahrnehmen, fehlen ihnen hoheitliche Befugnisse (9), denn sie unterstehen den Regeln des Privatrechts. Der Planungsverein kann nicht im Rahmen seiner Aufgaben an die Stelle der Mitgliedergemeinden treten, er kann insbesondere weder verbindliche Nutzungspläne aufstellen noch bei den Einzelnen Gebühren erheben. Die Beschlüsse eines Regionalplanungsvereins binden zunächst nur ihre Mitglieder, die angeschlossenen Gemeinden. Die weitere Vollziehung und Durchführung regionaler Planungsmassnahmen muss dann durch die Mitgliedsgemeinden an die Hand genommen werden (10). Die Aufgaben der privatrechtlichen Planungsorganisationen liegen deshalb alle im nichthoheitlichen Bereich. Das BauG enthält diesbezüglich nur eine Aufzählung möglicher Aufgaben und hebt die Erstellung von Richtplänen hervor, ohne aber dies zu einer Pflichtaufgabe der Pla-

6) vgl. BauG Art. 86 I und 87 I; Zaugg, N 2 zu Art. 88
7) vgl. BauG Art. 86 I im Gegensatz zu GG Art. 137 I
8) vgl. auch Marginale zu BauG Art. 90
9) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 16 (Zif. 24)
10) vgl. BauG Art. 90

nungsvereine zu machen (11). Die meisten regionalen Aufgaben baulicher und betrieblicher Art (im Sinn von Art. 86 Abs. 2, lit. b-c BauG) lassen sich im übrigen oft besser in einem öffentlich-rechtlichen Zweckverband als mit den Mitteln des Privatrechts in einem Planungsverein lösen. Dieser eignet sich als Koordinationsorgan für die raumplanerischen Aufgaben der Region. Die Mitgliedsgemeinden haben namentlich auch die von den Planungsvereinen aufgestellten Richtpläne regionaler Stufe bei ihren Ortsplanungen zu beachten (12). Ferner werden im Verfahren zum kantonalen Richtplan alle Regionalplanungsorganisationen ungeachtet ihrer Rechtsform angehört werden müssen (13).

Der Regionalplanungsverein ist zwar zur Koordination von Planungsmassnahmen geeignet, vermag aber die Aufgaben einer regionalen Gesamtplanung, einer Planung auf mittlerer Stufe mit eigenem Wirkungskreis nicht voll zu erfüllen (14). Die jederzeitige Auflösungsmöglichkeit sowie das Austrittsrecht beim Verein bewirken zudem, dass durch diese körperschaftliche Verbindung eine Regionalplanung als Daueraufgabe nicht gewährleistet ist (15). Der öffentlich-rechtliche Planungsverband verdient aus planerischer Sicht den Vorzug.

132. Die Umschreibung und Verteilung der Aufgaben und die Organisation des Planungsverbandes

Die Entstehung eines öffentlich-rechtlichen Planungsverbandes setzt voraus, dass von allen betroffenen Gemeinden ein Reglement angenommen wird, aus dem vor allem der Zweck, die Aufgaben und die innere Organisation des Verbandes ersichtlich sind (16). Da einerseits die Aufgaben der Regionalplanung im BauG nicht abschliessend und überwiegend nicht im Sinne von Pflichtaufgaben aufgezählt werden, da aber anderseits der Planungsverband im Rahmen des ihm übertragenen Aufgabenkreises an die Stelle der angeschlossenen Gemeinden tritt, ist es notwendig,

11) vgl. BauG Art. 86 II und 90; a.M. Region Bern, Richtpläne, Bericht, S. 59
12) vgl. BauG Art. 68 I; Zaugg N 4 (a.E.) zu Art. 86; vgl. hinten, Zif. 4
13) vgl. BauG Art. 92 II
14) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 20 (Zif. 36 f)
15) vgl. ZGB Art. 70 & 76; vgl. Zaugg, Bericht RPV, Bern, S. 17 (Zif. 26) u. S. 20 (Zif. 36 f)
16) vgl. BauG Art. 87 und GG Art. 139; ferner Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 23 und S. 26 f

dass im Verbandsreglement die Zuständigkeiten genau abgegrenzt werden (17). Dabei ist eine umfassende Aufgabenübertragung im eigentlichen planerischen Bereich für eine sinnvolle regionale Gesamtplanung bzw. Richtplanung unerlässlich.

Es herrscht weitgehende Freiheit nicht nur bezüglich der Uebertragung regionalplanerischer Aufgaben an den Verband, sondern auch bezüglich der Organisation und der Aufgabenverteilung auf die einzelnen Organe. Das Gesetz schreibt bloss vor, dass ein oberstes Verbandsorgan (Gesamtheit der Stimmberechtigten der Verbandsgemeinden oder Abgeordnetenversammlung) und ein ausführendes Organ (Regionalrat, Vorstand, Geschäftsleitung, Verwaltung) unerlässlich sind. Es wird also die Mitwirkung der Stimmbürger im Regionsgebiet ermöglicht, aber nicht verlangt (18). Der Entscheid über den Einbezug der Gesamtheit der Stimmberechtigten als oberstes Organ in die Verbandsstruktur wird ein politischer sein. Einerseits ist ein hohes Mass an Verbandsdemokratie erwünscht, anderseits soll die Verbandsorganisation möglichst handlungs- und leistungsfähig sein (19). Oft werden schliesslich neben dem Vorstand als weitere Organe und Verwaltungsabteilungen besondere Koordinationsausschüsse, technische Büros und Planungsstellen vorgesehen (20).

Was hier über die Organisation des öffentlich-rechtlichen Planungsverbandes gesagt wurde, lässt sich nur zum Teil auch auf den privatrechtlich organisierten Planungsverein übertragen. Das Zivilrecht lässt den Vereinen in der Bestimmung ihres Zwecks und ihrer Aufgaben sowie ihrer Organisation freie Hand. Zur Entstehung des Vereins braucht es neben einer Willenserklärung der Mitglieder, als Körperschaft bestehen zu wollen, schriftlich festgelegte Statuten, aus denen der Zweck, die Mittelbeschaffung und die Organisation hervorgehen (21). Es wird zweckmässig sein, zumindest in einem erweiterten Zweckartikel die dem Regionalplanungsverein übertragenen Aufgaben zu nennen. Allenfalls mag ein Hinweis auf die im Gesetz erwähnten Aufgaben genügen (22). Das Vereins-

17) vgl. BauG Art. 86 II, 87 II und GG Art. 141; ferner BauG Art. 89 I
18) vgl. GG Art. 142; Zaugg, N 3 zu Art. 87
19) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 39 ff (Zif. 70 ff); vgl. unten Kap. F, Zif. 2
20) vgl. Statuten des RPV Bern, Art. 4 ff
21) ZGB Art. 60
22) d.h. Hinweis auf BauG Art. 86 II

recht kennt als notwendige Organe die Vereinsversammlung und den Vorstand (ZGB Art. 64 ff). Die Vereinsversammlung entspricht der Abgeordnetenversammlung beim Planungsverband, da die Mitgliedergemeinden ihre Vertreter für das oberste Vereinsorgan bestimmen müssen. Eine Mitwirkung der Stimmberechtigten kann wohl hier erst stattfinden, wenn es in den einzelnen Gemeinden um die Festlegung der Ausführungsvorschriften zu den Vereinsbeschlüssen geht. Der Verein als privatrechtliche Körperschaft kann ja keine hoheitlichen Beschlüsse - und als solche müssen Volksentscheide gelten - fassen. Im übrigen zeigt gerade der Umstand, dass bei privatrechtlichen Organisationen die regionalen Planungsziele durch Ausführungsvorschriften der Mitgliedergemeinden verwirklicht werden müssen, wie wenig geeignet diese Form für die Regionalplanung ist. Zunächst muss sich jede Mitgliedsgemeinde um die Verwirklichung der regionalen Planungsziele bemühen; sodann müsste in jeder Gemeinde ein besonderes Verfahren eingeleitet werden. Damit ist nicht nur ein grosser administrativer Aufwand, sondern auch die Gefahr einer nicht mehr einheitlichen Behandlung des Geschäfts und mithin einer ungenügenden Verwirklichung der regionalen Raumordnung verbunden (23).

133. Zweckverbände und Regionalplanungsverband

Zur Zeit bestehen im Kanton zahlreiche besondere Zweckverbände des öffentlichen Rechts, welche - neben privatrechtlichen Gemeindeverbindungen - vor allem der Lösung gemeinsamer baulicher, betrieblicher und finanzieller Aufgaben mehrerer Gemeinden dienen (24). Diese Verbände sind auf die Verfolgung eines ganz bestimmten Zwecks ausgerichtet. Mehrzweckverbände mit Aufgaben aus verschiedenen Kompetenzbereichen sind selten. Die Tätigkeiten der Zweckverbände gehören nun oft zu den im BauG

23) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 16 (Zif. 25)
24) vgl. z.B. das Verzeichnis des kt. Planungsamtes über die Verbindungen zwischen den Gemeinden im Kanton Bern, Juni 1971; Tabelle des RPV Bern über die Mitgliedschaften der Regionsgemeinden an Gemeindeverbänden in "Organisation und Ueberblick in Zahlen", 1972

genannten Aufgaben der Regionalplanung (25). Es wäre deshalb zweckmässig diese besonderen Gemeindeverbände einer Regionalplanungsorganisation einzugliedern. In der Praxis wird dies allerdings nur in wenigen Fällen möglich sein. Denn die meisten Zweckverbände stimmen in ihrer räumlichen Ausdehnung nicht mit den Planungsregionen überein, oft umfassen sie auch nur zwei bis drei Gemeinden (26). Eine "Fusion" von verschiedenartigen Gemeindeverbänden würde nicht zuletzt auch rechtliche Probleme mit sich bringen. Sinnvoll wäre schliesslich allein die Eingliederung von Zweckverbänden in einen öffentlich-rechtlichen Planungsverband (27). Dagegen sollte bei der Regionalplanung auf die bestehenden Zweckverbände stets nach Möglichkeit Rücksicht genommen werden. Allenfalls sollen Vertreter von Zweckverbänden bei den Verhandlungen der regionalen Planungsorgane mit beratender Stimme teilnehmen können (28).

134. Die Mitgliedschaft in der regionalen Planungsorganisation

Bei der Gründung eines regionalen Planungsvereines bzw. -verbandes ist im Hinblick auf die künftige Planungsarbeit die räumliche Ausdehnung der Region festzulegen. Es ist durchaus möglich, dass damit Gemeinden erfasst werden, die nicht oder noch nicht Mitglied des Planungsvereins sind bzw. nicht dem Planungsverband angehören. Zur Gründung eines Gemeindeverbandes oder einer privatrechtlichen Gemeindeverbindung genügen zwei Gemeinden. Es ergibt sich von selbst, dass der nachträgliche Beitritt der übrigen Regionsgemeinden im Verbandsreglement bzw. in den Statuten umschrieben werden muss (29). Dies ist auch aus planungspolitischer Sicht erforderlich, da eine lückenlose Regionalisierung des Kantonsgebiets erreicht werden soll.

Da die Regionsgrenzen sich durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Veränderungen verschieben können, ist es notwendig, dass nicht nur der Beitritt neuer Gemeinden, sondern auch der Austritt bisheriger Mitglieder statthaft ist. Dabei kann nach gel-

25) vgl. BauG Art. 86 II lit. b und e
26) vgl. Vortrag des RR's v. 19.9.72, a.a.O., S. 12 (und dort Anm. 3)
27) vgl. Zif. 131 (a.E.) hievor
28) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 23 (Zif. 43) und S. 39 (Zif. 69)
29) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 23 (Zif. 42); GG Art. 138, 140 und ZGB Art. 70 I

tendem Recht eine Gemeinde aus einem öffentlich-rechtlichen Planungsverband nur austreten, wenn dies die Fortführung des Verbandes nicht übermässig erschwert und wenn alle Verbandsaufgaben für die austretende Gemeinde entweder hinfällig geworden sind oder zweckmässiger ausserhalb des Verbandes erfüllt werden können (30). Die Austrittserklärung muss überdies zwei Jahre im voraus und auf das Ende eines Kalenderjahres erfolgen. Im Organisationsreglement kann allerdings eine kürzere Kündigungsfrist festgesetzt werden (31); dies wäre angesichts möglicher unvorhergesehener Veränderungen von bestehenden Planungsregionen wünschenswert. Allenfalls wäre eine besondere Regelung des Uebertritts von Randgemeinden zu benachbarten Planungsorganisationen wohl empfehlenswert. Beim Planungsverein ist der Austritt von Gesetzes wegen unter Beobachtung einer halbjährigen Frist auf das Ende eines Kalenderjahres möglich. Die Statuten dürfen den Austritt nicht erschweren (32). Nach Zivilrecht ist ferner der Ausschluss von Mitgliedern aus einem Verein i.S. einer Sanktion denkbar. Diese Möglichkeit besteht nach bernischem Gemeindegesetz für Gemeindeverbände des öffentlichen Rechts nicht. Die Ausschliessung von Vereinsmitgliedern ist allerdings gerade bei der Regionalplanung ein fragwürdiges Mittel, um Vereinsbeschlüsse durchsetzen zu können. Anderseits bleibt dies mangels Hoheitsbefugnissen des Vereins wohl die einzige interne Zwangsmassnahme (33).

Die Auflösung eines Verbandes oder eines Vereins kann dann aktuell werden, wenn bestehende Planungsregionen zusammengelegt werden müssen. Die alten Organisationen würden unter gleichzeitiger Gründung einer neuen Regionalplanungseinheit aufgelöst (34).

Die Bedeutung der Mitgliedschaft für die Gemeinden ist unterschiedlich. Die Gründungsmitglieder bzw. Gründungsgemeinden haben einen Vorteil gegenüber später beitretenden Gemeinden, indem jene die Ausgestaltung des Verbandes bzw. des Vereins bezüglich Aufgaben und Organisation sowie den räumlichen Tätigkeitsbereich der Regionalplanungsorganisation bestimmen können (35). Der

30) GG Art. 144
31) GG Art. 145 I und Art. 145 IV
32) ZGB Art. 70 II
33) vgl. hievor Zif. 131 a.E. und dort Anm. 15)
34) über die Auflösungsgründe vgl. GG Art. 146 I-III und ZGB Art. 76 f
35) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 23 (Zif. 42 a.E.); GG Art. 140

Perimeter regionaler Pläne wird sich oft auch über die Gemeindegebiete von Nichtmitgliedern erstrecken, da die Abgrenzung der Region nicht an die Gemeindegrenzen der Gründungsmitglieder gebunden ist. Die später beitretenden Gemeinden haben gegenüber Nichtmitgliedern im Einzugsgebiet der Region immer noch den Vorteil, dass sie an der Planung wie alle andern Mitgliedsgemeinden mitwirken können, dass also nicht "über ihre Köpfe hinweg" geplant wird. Regionalplanungsorganisationen, bei denen der Zusammenschluss nur unvollständig ist, indem sich die Gesamtheit der Mitgliedsgemeinden mit dem Bezugsgebiet der Planungsregion räumlich nicht deckt, sind gegenwärtig im Kanton noch zahlreich anzutreffen (36).

135. Zur Organisation der bestehenden bernischen Regionalplanungsträger

Die heute im Kanton bestehenden Regionalplanungsorganisationen haben alle die privatrechtliche Vereinsform gewählt. Wenn auch aus dem BauG hervorgeht, dass der Gesetzgeber die Bildung öffentlich-rechtlicher Planungsverbände fördern wollte, so hat doch die Freiheit der Gemeinden in der Wahl einer der gesetzlichen Organisationsformen bewirkt, dass durchwegs die Planungsvereine bevorzugt wurden. Dies kann verschiedene Gründe haben. Einmal wurden verschiedene Regionalplanungsorganisationen noch unter der Herrschaft des BVG's, also vor Inkrafttreten des BauG's gegründet. Für die Erfüllung der regionalen Planungsaufgaben nach dem BVG mochte der Planungsverein durchaus zu genügen (37). Eine Abneigung gegen den öffentlich-rechtlichen Planungsverband liegt vielfach bei den Gemeinden, welche mit dem Beitritt zu einem so umfassenden Gemeindeverband infolge der recht erschwerten Austrittsmöglichkeit ihre Gemeindeautonomie beeinträchtigt sehen (38). Der öffentlich-rechtliche Planungsverband, der allein als der geeignete Träger einer wirksamen regionalen Gesamtplanung erscheint, be-

36) vgl. Karte des Planungsamtes vom Sept. 1974 über die Abgrenzung der Planungsregionen. Besondere Probleme stellen sich hier bezüglich der Rechtswirkungen regionaler Richtpläne gegenüber Nichtmitgliedern, vgl. dazu Zif. 42 hienach

37) vgl. Zaugg, A.,: Steuer, Gebühr und Vorzugslast - Begriffe und Abgrenzungen, im ZBl. 74 (1973), S. 217 ff

38) vgl. Gygi, Region, S. 147

dingt aber nicht notwendigerweise eine Einschränkung des Autonomiebereichs der Gemeinden. Da die Regionalplanung im allgemeinen nur Aufgaben wahrzunehmen hat, die auf lokaler Ebene nicht oder nicht zweckmässig gelöst werden können, führt eine fehlende oder ungenügende Regionalplanung zu einer Zuständigkeit der einzelnen Gemeinden in Aufgabenbereichen, welche auf kommunaler Ebene gar nicht bewältigt werden können und damit letztlich zur kantonalen Ersatzvornahme. "Die Alternative zur Regionalplanung besteht in vermehrtem Zentralismus, nicht in grösserer Gemeindeautonomie." (39).

Da und dort sind auch im Kanton Bern Absichten bekundet worden, bestehende Regionalplanungsvereine in öffentlich-rechtliche Planungsverbände umzuwandeln (40), um so den für eine umfassende und wirksame Regionalplanung notwendigen Träger zu schaffen. Dies liegt auch nicht zuletzt im Interesse einer geordneten räumlichen wie wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons.

39) so Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 21 f (Zif. 39);
vgl. auch hievor Zif. 111

40) vor allem RPV Bern und umliegende Gemeinden;
vgl. dazu und zum Umwandlungsverfahren:
Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 35 ff

2. Inhalt und Geltungsbereich regionaler Richtpläne

21. Inhalt und Arten

211. Zum Inhalt der regionalen Richtpläne im allgemeinen

Regionale Richtpläne sollen nach BauG den Weg zu einer im Interesse der Region notwendigen Nutzungsordnung sowie die künftige Gestaltung des Verkehrsnetzes darstellen (1). Bestimmend für die inhaltliche Ausgestaltung der Richtpläne sind die langfristigen Planungsziele, d.h. die anzustrebende räumliche Ordnung in der Region unter Berücksichtigung der Vorschriften und Pläne von Bund und Kanton. Mit den regionalen Richtplänen sind oft grundlegende Entscheide zu fällen. So zeichnet sich hier die weitere Entwicklung einer Agglomeration mit ihren Vorortsgemeinden ab durch die Festlegung der künftigen Siedlungsordnung und Infrastruktur. Im regionalen Richtplan sollen insbesondere auch die räumlichen Voraussetzungen zu gezielten Förderungsmassnahmen enthalten sein, namentlich im Hinblick auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Nähe des Wohnorts in städtischen Gebieten und auf die Entwicklung neuer Zentren in Bergregionen. Eine gemeinsame Ortsplanung benachbarter Gemeinden (2) ersetzt daher noch lange nicht eine räumliche Gesamtplanung im regionalen Rahmen.

Das BauG verlangt, dass die Regionalplanungen einander anzupassen und in die Kantonsplanung einzufügen seien. Letztere soll die regionalen und kommunalen Pläne untereinander abstimmen (3). Die umfassende Koordination regionaler Richtpläne bedingt nun eine vergleichbare Darstellung und die Festlegung minimaler Planinhalte. Deshalb wurden vom Kanton technische Richtlinien zum Inhalt und zur Darstellungsweise der Regionalpläne erarbeitet (4). Es fragt sich, ob diese Richtlinien in einem Musterreglement bzw. -plan, ähnlich wie das

1) BauG Art. 88
2) vgl. etwa die gemeinsame Ortsplanung durch die Planungskommission Bödeli in den Gemeinden Interlaken, Matten und Unterseen; vgl. dazu auch unten Anm. 9) zu Kap. E, Zif. 112
3) vgl. BauG Art. 68 II und III
4) gestützt auf BauV Art. 115 III i.V.m. Art. 147 III; die Richtlinien für die regionalen Gesamtrichtpläne sind heute beim Planungsamt in Arbeit.

Musterbaureglement vom 30.7.1971 und der Musterzonenplan vom März 1974, dargestellt werden könnten. Die Zuständigkeit des Kantons bzw. der Baudirektion zum Erlass von Musterreglementen und -plänen lässt sich auf die Verordnung über die Gemeindereglemente (5) stützen. Da aber die planerischen Probleme in den einzelnen Regionen recht unterschiedlich sind, müssen die technischen Richtlinien sowohl bezüglich Darstellung wie auch Inhalt einen weiten Spielraum offen lassen. Die Aufstellung eines Musterreglements bzw. Musterplans, welche für Gemeinden und Gemeindeverbände eine Wegleitung und ein Hilfsmittel sein sollen (6), eignet sich hier nicht. Dagegen wäre es unter Umständen vorteilhaft, die minimalen Inhalte regionaler Richtpläne dadurch rechtsverbindlich festzulegen, dass die BauV entsprechend ergänzt würde (7).

Der Konkretisierungsgrad der regionalen Richtpläne wird ein höherer sein als derjenige der kantonalen Richtpläne. Einmal ist das Bezugsgebiet bei der Regionalplanung kleiner und übersichtlicher. Dann werden auch wesentliche Teile der Nutzungsordnung in der Region bereits in den Richtplänen festgelegt werden müssen. Eine grundzugsmässige Darstellung wie beim kantonalen Gesamtrichtplan genügt nicht mehr (8). Wenn beispielsweise eine bestimmte siedlungsmässige Entwicklung zum Planungsziel der Region gehört, wenn eine bestimmte Verteilung der Wohnbevölkerung, der Arbeitsplätze und Industriestandorte sowie der Erholungsgebiete anzustreben ist, so müssen die Richtpläne eben nicht nur über die Grundnutzungen, sondern auch über die Nutzungsintensität und -art bis zu einem gewissen Grad Auskunft geben (9). Obwohl die Regionsgemeinden am Erlass der regionalen Richtpläne mitwirken, dürfen diese nun nicht so weit gehen, dass eine autonome Ortsplanung in den Gemeinden verunmöglicht wird. Auf kommunaler Planungsstufe sollen die örtlichen Interessen, namentlich hinsichtlich der Nutzung des Gemeindegebiets

5) Verordnung über die Gemeindereglemente und die staatliche Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung vom 8.4.1938/ 15.5.1970, §§ 1 & 2
6) d.h. für die Gemeindeverbindungen des öffentlichen Rechts allein
7) vgl. heute BauV Art. 147 I
8) vgl. Kt. ZH, PBG § 30
9) vgl. Zif. 213 hienach

und der Erschliessung angemessen berücksichtigt werden können. Die regionalen Richtpläne sollen wohl flächenbezogene Darstellungen sein, dagegen sind keine parzellengenaue Abgrenzungen vorzunehmen. Dies wird schon auf Grund des Masstabs der Pläne (zweckmässigerweise M 1:25.000) kaum möglich sein. Schliesslich soll auch die Differenzierung der Nutzung nach Art und Intensität auf das im Interesse der Regionalplanung Notwendige beschränkt sein (10).

Ein regionaler Richtplan ist durch einen technischen Bericht zu ergänzen (11), in welchem über die Grundlagen und Zielsetzungen der Richtpläne Auskunft erteilt wird. In der inhaltlichen Ausgestaltung der technischen Berichte sind die regionalen Planungsträger frei. Schliesslich ist es unerlässlich, dass in den einzelnen Plänen selbst oder allenfalls in einem besonderen Programm Angaben über die zeitliche Durchführung der Richtpläne enthalten sind. Besondere Bedeutung erhält die Bestimmung von Ausführungsetappen für Planungsbereiche, welche der Sachplanung zuzurechnen sind (Verkehrsplanung z.B.).

212. Zu den Arten regionaler Richtpläne

Die umfassende Aufgabe der Regionalplanung deutet darauf hin, dass es auch hier als zweckmässig erscheint, die einzelnen Richtpläne der verschiedenen planerischen Sachbereiche als Teilpläne eines Gesamtplanes anzusehen. Auch auf regionaler Stufe geht es um eine räumliche Gesamtplanung. Die dereinst vorzunehmende Festlegung minimaler Planinhalte für die regionalen Richtpläne hat sich dann auf einen Gesamtplan zu beziehen. Zur besseren Lesbarkeit ist es aber durchaus möglich, nur die wichtigeren Elemente der Teilpläne in den Gesamtplan zu übernehmen und dort für Einzelheiten auf die verschiednen Teilrichtpläne zu verweisen (12). Fest steht, dass die regionalen Planungsträger bezüglich der Zusammenfassung einzelner planerischer Bereiche in Teilpläne weitgehend frei entscheiden können. Zwecks Erleichterung der Koordination ist es allerdings

10) vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 88; RPV Bern, Richtpläne, Bericht, S. 59; Natsch, S. 152 f
11) vgl. BauV Art. 147 II; ferner BauV Art. 115 II i.V.m. Art. 147 III
12) vgl. RPV Bern, Richtpläne, Bericht, S. 14

wünschenswert - so wie das im RPG für die kantonalen Gesamtrichtpläne vorgesehen ist - die unentbehrlichen Arten von Teilrichtplänen zu umschreiben. Das bernische BauG nennt die zwei Teilbereiche der regionalen Nutzungsrichtplanung und Verkehrsplanung. Der Erlass von Richtplänen in diesen Sachbereichen stellt die Minimalaufgabe für die öffentlich-rechtlichen Regionalplanungsverbände dar (13). Indessen fehlt eine Bestimmung, wonach diese beiden Planarten als Teilpläne eines Gesamtrichtplanes zu gelten hätten.

In der bisherigen Praxis hat sich die Gliederung in Nutzungs- und Verkehrsrichtplan und weiter in Landschafts- und Siedlungsrichtplan bzw. Richtplan des öffentlichen und des privaten Verkehrs eingebürgert (14). Der Nutzungsrichtplan könnte indes auch nach anderen Kriterien, d.h. durch eine andere Zusammenfassung einzelner planerischer Teilgebiete erfolgen. Im übrigen sei daran erinnert, dass nicht den einzelnen Teilplänen rechtliche Bedeutung zufällt, sondern dass erst deren Zusammenfassung in einem Gesamtplan als Planerlass mit Rechtswirkungen zu verstehen ist (15).

Die bisher genannten Teilrichtpläne genügen der geltenden gesetzlichen Bestimmung über die regionalen Richtpläne. Weitere Teilpläne sind möglich, soweit sie in den nach Reglement bzw. Statuten bestimmten Aufgabenkreis der regionalen Planungsorganisation eingeordnet werden können. Es fragt sich nun, ob nicht die gesetzliche Pflichtaufgabe der Regionalplanung erweitert werden sollte, indem die regionalen Planungsträger weitere wichtige Teilrichtpläne erlassen müssten und nicht bloss dürften (16). In allen Regionen sollte insbesondere ein Richtplan über Versorgung und Entsorgung erarbeitet werden; denn gerade die Infrastrukturplanungen - Wasserversorgung, Abwasserreinigung, ferner die räumliche Verteilung von Verwaltungseinrichtungen und Schulen sowie von privaten Versorgungseinrichtungen (Einkaufszentren!) - haben zunehmend

13) vgl. BauG Art. 88 I
14) z.B. RPV Bern, Richtpläne und Bericht, S. 65 ff
15) vgl. die Bem. zum kantonalen Gesamtplan, die auch hier gelten: oben, Kap. C, Zif. 113 a.E.
16) vgl. aber auch, dass die privatrechtlichen Planungsorganisationen nicht verpflichtet werden können, Richtpläne zu erlassen, vgl. Zif. 131 (a.E.) hievor

regionale Bedeutung (17). In diesen Bereichen treffen wir denn auch die meisten zwischengemeindlichen Zweckverbände an.

213. Der regionale Nutzungsrichtplan

In diesem Teilrichtplan ist vorerst eine dem regionalen Planungsziel und -konzept entsprechende Unterscheidung des gesamten Regionsgebietes in verschiedene Arten der Grundnutzung des Bodens (18) vorzunehmen. In ganz besonderem Masse ist der regionale Nutzungsrichtplan ein Mittel für eine zweckmässige Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes. Als Grundnutzung sind wenigstens die folgenden Gebietsausscheidungen vorzusehen: Siedlungsgebiet, Landwirtschafts- und Forstgebiet, Schutzgebiet, Erholungsgebiet und übriges Gebiet. Diese Unterteilung entspricht im übrigen den Bestimmungen des RPG's und sollte auch im kantonalen Nutzungsrichtplan wenigstens in groben Zügen zur Geltung kommen (19).

Im Nutzungsrichtplan der Region sollen aber auch die wesentlichen Nutzungsüberlagerungen aufgezeigt werden. Erholungs- und Schutzgebiete etwa werden sich vielmals untereinander und meistens mit verschiedenen Arten der Grundnutzung überlagern. Dem ist in der planmässigen graphischen Darstellung entsprechend Rechnung zu tragen. Aus den genannten Nutzungsüberlagerungen, aber auch aus speziellen Schutzbestimmungen für einzelne Gebiete können sich bedeutsame Nutzungsbeschränkungen bezüglich der Grundnutzung ergeben. Nicht zuletzt deshalb stehen die planerischen Massnahmen über den Schutz der Landschaft und der Ortsbilder in einem engen Zusammenhang mit den Teilrichtplänen der Nutzung. Trotzdem wäre es auch hier zulässig, die verschiedenen Schutzgebiete und -bestimmungen in einem gesonderten Teilplan darzustellen. Ebenso zweckmässig erscheint es aber, den Nutzungsrichtplan nach den hauptsächlichsten Grundnutzungsarten in zwei Teilrichtpläne aufzugliedern und die Schutzmassnahmen als Nutzungsbeschränkungen mittels besonderer planerischer Darstellung in den jeweiligen Nutzungsrichtplan aufzunehmen.

17) vgl. Zaugg, N 3 zu Art. 88; ferner RPV Bern, Richtpläne, Bericht, S. 14, IHG Art. 1
18) d.h. Nutzungen, die auf einer bestimmten Fläche Vorrang vor anderen Nutzungsarten geniessen.
19) vgl. RPG Art. 10 ff und oben, Kap. C, Zif. 422

In der Praxis finden wir als die gängige Gliederung der regionalen Nutzungsordnung einen Landschaftsrichtplan und einen Siedlungsrichtplan. Die vier Teilbereiche der Landschaftsnutzung, Siedlungsnutzung, des Landschaftsschutzes und des Ortsbilder- bzw. Objektschutzes lassen sich auf zwei Arten in zwei Teilrichtpläne zusammenfassen, können aber auch in einem einzigen Teilplan, einem umfassenden regionalen Nutzungsrichtplan enthalten sein.

Das BauG nennt neben dem allgemeinen regionalen Nutzungsrichtplan und dem Landschaftsrichtplan auch einen Erholungsplan (20). Dieser wird in der Regel in den ersteren enthalten sein. Mit der Aufzählung der Arten von regionalen Richtplänen im Gesetz ist m.E. nicht eine verbindliche Anweisung über die Gliederung in Teilrichtpläne gemeint, sondern vielmehr eine inhaltliche Umschreibung des regionalen Richtplanes im allgemeinen (21).

214. Der Landschaftsrichtplan

Der regionale Landschaftsrichtplan ist zunächst eine Teildarstellung des Nutzungsrichtplanes, indem hier die Landschaftsnutzung, d.h. die Nutzung ausserhalb des Siedlungsgebietes festgelegt wird. Es ist deshalb notwendig, dass das bestehende und das vorgesehene Siedlungsgebiet mit Einschluss der darin enthaltenen Frei- und Grünflächen gemäss Siedlungsrichtplan im Landschaftsrichtplan ausgespart wird, denn nur so kann der Geltungsbereich des Teilrichtplanes Landschaft genau abgegrenzt werden. Siedlungs- und Landschaftsrichtplan ergänzen sich gegenseitig. Mit der Bestimmung des Siedlungsgebietes im regionalen Rahmen wird den Gemeinden schon recht deutlich vorgeschrieben, wie weit sie bei der Ortsplanung eine Neueinzonung und Erschliessung von Baugebiet vornehmen können.

Der Landschaftsrichtplan der Region hat die Grundnutzung und in den Grundzügen auch die Nutzungsintensität und allfällige Nutzungsüberlagerungen in der Landschaft darzustellen. Die Grundnutzung des Nichtsiedlungsgebietes wird dabei vorwiegend Land- und Forstwirtschaft

20) vgl. BauG Art. 88 I
21) vgl. dazu BauV Art. 147 I: hier wird in einer Ausführungsbestimmung zu BauG Art. 88 die Erholungsplanung inhaltlich dem Nutzungsrichtplan zugewiesen.

sein. Als Forstgebiet gilt das Waldareal i.S. der Gesetzgebung von Bund und Kanton. Als spezielle Planfestsetzungen in diesem Zusammenhang sind Aufforstungsgebiete einerseits, aber auch Brachlandgebiete (22) anderseits denkbar. Die Ausscheidung von Forstgebiet als Grundnutzung ist deshalb zweckmässig, weil die Nutzung des Waldes durch eine Spezialgesetzgebung weitgehend besonders ausgestaltet ist. Als Grundnutzung umfasst das Landwirtschaftsgebiet das weder als Siedlungsgebiet noch als Wald definierte Land innerhalb der Region. Im Zusammenhang insbesondere mit der Ausscheidung des Siedlungsgebietes ist darauf zu achten, dass möglichst grössere zusammenhängende und geeignete Gebiete für die Landwirtschaft ausgeschieden werden können. Als wertvolles Hilfsmittel dienen hier spezielle landwirtschaftliche Eignungs- und Inventarkarten. Die Ziele der landwirtschaftlichen Planung sind im übrigen zusammen mit den allgemeinen regionalen Gesamt- und Entwicklungskonzepten im technischen Bericht darzustellen. Eine weitere Differenzierung nach Prioritätsstufen in Bezug auf die landwirtschaftliche Nutzung ist m.E. im regionalen Richtplan nicht angebracht. Hier sollen die räumlichen Voraussetzungen geschaffen werden, um eine rationelle und "produktionsorientierte" Landwirtschaft zu ermöglichen (23). Nutzungsüberlagerungen (durch Schutz- und Erholungsgebiete), die allenfalls Beschränkungen in der landwirtschaftlichen Nutzung mit sich bringen, sind auch hier deutlich zu bezeichnen. Als übriges Gebiet verbleibt in einem regionalen Richtplan der Landschaft nur das unproduktive Land. Damit geht es nicht an, gegenwärtig noch landwirtschaftlich bebautes Gebiet auf regionaler Stufe praktisch als Bauerwartungsland zu definieren, indem die landwirtschaftliche Nutzung als sekundär betrachtet wird. An einer lückenlosen Unterteilung der Region in die Gebiete der Grundnutzungen Siedlung, Land- und Forstwirtschaft ist festzuhalten.

Zweckmässig ist es, auch die Einschränkungen der Grundnutzung im Landschaftsrichtplan darzustellen. Dabei handelt es sich nur teilweise um Massnahmen des Landschaftsschutzes. Nutzungsbeschränkungen, die aus dem regionalen Richtplan ersichtlich sein sollen, ergeben

22) vgl. Surber, E. / Amiet, R. / Kobert, H.: Das Brachlandproblem in der Schweiz, Bericht Nr. 112 der eidg. Anstalt für das forstliche Versuchswesen, Birmensdorf ZH, 1973, dort insbesondere S. 103 ff

23) Dies soll schon im kant. Landschaftsrichtplan berücksichtigt werden, vgl. RPG Art. 12

sich auch im Hinblick auf den Schutz von Ortsbildern und Einzelobjekten (Natur- und Kunstdenkmäler) ausserhalb des Siedlungsgebietes. Da nun anderseits auch im Siedlungsgebiet Massnahmen des Landschaftsschutzes anzutreffen sind, mag es ebenso sinnvoll sein, sämtliche Planfestsetzungen über Ortsbilder-, Einzelobjekt- und Landschaftsschutz, etc. in einem besonderen Teilrichtplan, der sich dann über die Nutzungsbeschränkungen im gesamten Regionsgebiet äussert, zu regeln (24). Die Landschaftsschutzmassnahmen sind zu differenzieren je nach der Stärke der Nutzungseinschränkung, die das jeweilige Schutzziel erfordert (Landschaftsschongebiet, Landschaftsschutzgebiet) (25). Als Grundlagen zu diesen Planfestsetzungen dienen der kantonale Plan der provisorischen Schutzgebiete sowie die Inventare von Bund und Kanton über die Objekte des Natur- und Heimatschutzes, das kantonale Verzeichnis über die geschützten Naturdenkmäler usw., aber auch bestehende Schutzgebiete kommunaler Ordnung (26). Landschaftsschutzgebiet i.w.S. wie auch Erholungsgebiet (inkl. spezielle touristische Gebiete) bewirken grundsätzlich Nutzungsüberlagerungen, solange nämlich als die Grundnutzung lediglich eingeschränkt wird. Es kommt aber vor, dass der Schutzzweck in Einzelfällen geradezu die Aufhebung der Grundnutzung verlangt, m.a.W. der Landschaftsschutz oder auch die Erholung erscheint als eigentliche Grundnutzung. Dies wird der Fall sein bei Naturschutzgebieten, wo kantonale Erlasse oft weitgehende Schutzbestimmungen vorsehen (27). Als Grundnutzung besonderer Art sind in diesem Zusammenhang auch die Gewässer zu nennen (28). Schutzgebiete als Grundnutzung oder als Beschränkung anderer bestehender Grundnutzungen ergeben

24) vgl. dazu Zif. 213 hievor
25) vgl. dazu Richtlinien für den Inhalt der regionalen Landschaftsrichtpläne vom Planungsamt des Kantons Bern, Abt. kt. Pläne und Grundlagen, Juni 1974 (S. 7 ff)
26) vgl. Zaugg, N 2 ff zu Art. 5; kt. Naturschutzverordnung vom 8.2.1972, Art. 2
27) vgl. Kt. Naturschutzverordnung, Art. 2 f und die übrigen zitierten Verordnungen und G'e bei Zaugg, N 7 (a.E.) zu Art. 5
28) sie gelten gemäss RPG Art. 15 lit. a als Schutzgebiet. Eine andere Nutzung, die dadurch beschränkt würde, gibt es insbesondere bei öffentl. Gewässern nicht (Konzessionshoheit); vgl. auch BauG Art. 5 IV

sich oft auch auf Grund besonderer natürlicher Gegebenheiten: Gebiete deren Gefährdung durch Naturgewalten, namentlich Lawinen, Steinschlag, Bergsturz, erwiesen ist (Gefahrengebiete) und die Grundwasserschutzgebiete gemäss den Gewässerschutzkarten (29). Weitere besondere Nutzungen ausserhalb des Siedlungsgebietes stellen die Ablagerung von Altmaterial und Abfällen jeder Art sowie die Materialentnahme dar. Hiebei gelten besondere Betriebsvorschriften, um eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und weiterer öffentlicher Interessen, sowie um Immissionen soweit als möglich zu vermeiden (30). Gerade die Abfallbeseitigung als Teil der regionalen Entsorgungsplanung (31) steht in enger Beziehung zur Landschaftsplanung, indem durch Abfalldeponien die Nutzung und besonders der Schutz einer Landschaft erheblich beeinträchtigt wird.

215. Der Siedlungsrichtplan

Die Abgrenzung des Siedlungsgebietes darf nicht der Ortsplanung allein überlassen bleiben, sondern sie ist auch - gerade in den städtischen Agglomerationen - als eine wesentliche Aufgabe der Planung im regionalen Rahmen zu betrachten. Während mit dem kantonalen Siedlungsrichtplan auf eine Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregeionalen Schwerpunkten hinzulenken ist, hat die regionale Planung zu einer Siedlungsordnung innerhalb der Planungsregion zu führen. Der regionale Siedlungsrichtplan enthält die räumlichen Voraussetzungen zur Verwirklichung eines regionalen Siedlungskonzeptes, welches auf den Grundsätzen und Plänen übergeordneter Stufen aufbaut. Im technischen Bericht zu den regionalen Richtplänen ist das Siedlungskonzept zu erläutern (32).

Inhaltlich befasst sich der Teilplan der Besiedlung mit der "Dimensionierung und Strukturierung der Siedlungsgebiete"; er enthält demnach Aussagen über die für Wohnen und Arbeiten notwendigen Flächen. Damit ist auch eine wesentliche Grundlage geschaffen für weitere Teilbereiche der regionalen Richtplanung (z.B. öffentliche Bauten und Anlagen, Ver- und Entsorgung, Verkehr) (33). Der regionale Siedlungsrichtplan äussert

29) vgl. RPG Art. 15 lit. d; BauG Art. 3; kt. GschV Art. 46 ff
30) vgl. BauG Art. 5, BauV Art. 10 ff in der Fassung v. 11.2.75; vgl. Zaugg, N 11 zu Art. 5
31) vgl. kt. GschV Art. 41 i.V.m. Art. 28; für die Ablagerung wie für die Materialentnahme ist allg. auch auf die Erfordernisse des Gewässerschutzes Rücksicht zu nehmen (GschG Art. 27 u. 32).
32) vgl. etwa Region Bern, Richtpläne, Bericht, S. 47 ff
33) vgl. Region Bern, Richtpläne, Bericht, S. 91

sich über die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung und der Arbeitsplätze über die Regionsgemeinden, über den künftigen, im Interesse der regionalen Gesamtentwicklung notwendigen Bedarf an Siedlungsfläche. Deshalb sollten im Richtplan oder allenfalls in der Planlegende Angaben über die vorgesehene Zahl der Einwohner und Arbeitsplätze je Siedlungsfläche bzw. Regionsgemeinde nicht fehlen. Der Siedlungsrichtplan hat auch grundsätzliche Festsetzungen über die bestehenden und geplanten Siedlungskerne, Hauptzentrum und Nebenzentren sowie über die regionalen Industriestandorte zu enthalten. Gerade diese Planfestsetzungen erfordern umfassende Voruntersuchungen (z.B. die regionale Industriestandortplanung). Deren Ergebnisse werden das regionale Gesamtkonzept prägen.

Die Festlegung von verschiedenen Nutzungen des Siedlungsgebietes darf im regionalen Richtplan nur sehr beschränkt vorgenommen werden; sie muss sich im Grundsätzlichen erschöpfen, um der nachfolgenden Ortsplanung genügend Spielraum zu belassen. Zunächst gilt es wohl, eine Unterteilung in Wohn- und gemischte Siedlungsgebiete einerseits und in Industriegebiete anderseits vorzunehmen, und dann wären auch, wie erwähnt, zu den einzelnen Siedlungsflächen Zahlenangaben über die Bevölkerung und die Arbeitsplätze zu machen. Hier werden das regionale Gesamtkonzept und insbesondere die Notwendigkeit, in Anbetracht der bestehenden Verkehrsprobleme neue Arbeitsplätze in der Nähe der Wohnorte zu fördern, wegleitend sein. Ferner sollte in einem regionalen Siedlungsrichtplan zwischen Baugebiet höherer Dichte (städtische Siedlung) und niederer Dichte (eher ländliche Siedlung) unterschieden werden (34). Nicht zu decken braucht sich diese Differenzierung nach der Nutzungsintensität mit der weiteren Unterteilung nach Kerngebiet (Zentrum) und übriges Siedlungsgebiet. Schliesslich können etwa in Form von Plansignaten mit der Wirkung einer Nutzungsüberlagerung bzw. -beschränkung die Grünflächen innerhalb des Siedlungsgebietes sowie allenfalls trennende Grüngürtel zwischen zusammenhängenden Siedlungseinheiten als Teil der regionalen Planung betrachtet werden (35).

34) vgl. E zum Siedlungsrichtplan der Region Bern (vom August 1974)
35) vgl. auch BauG Art. 28 I

Als Nutzungsbeschränkungen sollten im Siedlungsrichtplan vor allem die Hinweise auf Massnahmen zum Schutz der Ortsbilder, der baulichen Einzelobjekte zum Ausdruck kommen, sofern nicht ein besonderer Teilrichtplan über die Schutzgebiete und Schutzmassnahmen erarbeitet wird. Grundlegend für die Bestimmung der schützenswerten Bauten und Objekte von regionaler Bedeutung sind das Hinweisinventar alter Bauten und Ortsbilder der Inventarisationsstelle für Kunstdenkmäler im Kanton Bern (36) einerseits sowie der Plan der provisorischen Schutzgebiete mit dem dazugehörigen Verzeichnis der geschützten Objekte (Schutzgebiet IV) anderseits. Ferner gilt es auch, wie erwähnt, im Siedlungsgebiet Nutzungsbeschränkungen darzustellen, welche den Schutz der Landschaft bezwecken (Naturobjekte, landschaftlich empfindliche Baugebiete). Schliesslich ist auch hier dem Gewässerschutz (Grundwasserschutzbereiche) Rechnung zu tragen (37).

Eine besondere Art der Nutzung stellt die Ausscheidung von Ferienhausgebiet ausserhalb des eigentlichen Siedlungsraumes dar. Obwohl damit Siedlungsgebiet geschaffen wird, lässt sich diese Planfestsetzung meist zweckmässiger in den Landschaftsrichtplänen und im Zusammenhang mit der Erholungsplanung treffen.

Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet im regionalen Rahmen bestimmt sich bezüglich Ausmass und räumlicher Verteilung nach einem regionalen Siedlungskonzept. Keinesfalls ergibt sich die Abgrenzung zwischen Siedlungsgebiet und nicht zu besiedelndem Gebiet aus einer blossen Uebertragung der Bauzonen aus den Nutzungsplänen der Gemeinden bzw. der Baugebiete nach den kommunalen Nutzungsrichtplänen. Dies würde nichts anderes bedeuten, als dass die Ausscheidung von Siedlungsgebiet allein auf kommunaler Stufe stattfände. Da nun aber die regionale Planung als überkommunale, koordinierende Tätigkeit auch von einem besonderen regionalen Siedlungskonzept ausgehen muss, ist es unvermeidlich, dass gerade bezüglich der Gebietsausscheidungen im Siedlungsrichtplan Differenzen gegenüber den Ortsplanungen entstehen (38). Dies wird zuweilen auch der Fall sein gegenüber noch nicht abgeschlossenen kommunalen Planungen.

36) vgl. BauV Art. 7; vgl. ferner G über die Erhaltung der Kunstdenkmäler und Urkunden vom 16.3.1902
37) vgl. die Bem. beim Landschaftsrichtplan, Zif. 214 hievor
38) vgl. dazu auch Zif. 42 hienach

Unterschiede zwischen der Abgrenzung des Siedlungsgebiets gemäss regionalem Siedlungskonzept und gemäss Ortsplanung sind in der regionalen Richtplanung sichtbar zu machen und im technischen Bericht zu erläutern.

216. Der Verkehrsrichtplan

Ueber die allgemeinen Probleme der Verkehrsplanung und ihre enge Beziehung zu anderen Planungsbereichen wurde bereits im Zusammenhang mit der kantonalen Richtplanung gesprochen; die dort gemachten Ausführungen gelten sinngemäss auch für die Erstellung regionaler Verkehrsrichtpläne (39). Die zahlreichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Beziehungen zwischen den einzelnen Siedlungseinheiten in einer Region machen es notwendig, dass auch auf regionaler Stufe Verkehrsplanung betrieben wird. Es sollen damit die räumlichen Voraussetzungen für den im Planungszeitraum zu erwartenden Verkehr geschaffen werden. Die Notwendigkeit einer regionalen Verkehrsplanung wird durch die gegenwärtigen Verkehrsprobleme unterstrichen: vielfach genügen die Einrichtungen für den öffentlichen und privaten Verkehr in städtischen Agglomerationen den Anforderungen nicht mehr (40). Die im Verkehrsrichtplan vorgesehenen Anlagen sind auf die übrigen Teilrichtpläne abzustimmen. Ferner sind auch die Verkehrsbeziehungen zu den benachbarten Regionen zu berücksichtigen. Insbesondere ist der kantonale Verkehrsrichtplan zu beachten, denn das dort festgelegte Verkehrsnetz gilt als notwendige Grundlage für die weitere Planung der Region. Die Erarbeitung eines regionalen Verkehrskonzeptes drängt sich somit auf. Es sind auch i.S. einer Bestandesaufnahme Verkehrszählungen durchzuführen und allenfalls laufende Projekte bzw. Ausführungen von Erweiterungen und Neuanlagen zu untersuchen.

Der planerische Teilbereich Verkehr setzt sich zusammen einerseits nach dem Zweck in Berufsverkehr (Berufstätige, Schüler), Erholungsverkehr (Wochenend- und Ferientourismus) und Wirtschaftsverkehr (Einkaufsfahrten, Güter- und Nutzverkehr) und anderseits nach Art des Verkehrsmittels aus öffentlichem Verkehr (Massenverkehrsmittel wie Bahn, Bus, Flugzeug) und privatem Verkehr (Individualverkehr) (41). Vielfach wird der Teilrichtplan des

39) vgl. Kap. C, Zif. 116
40) vgl. RPV Bern, Richtpläne, Bericht, S. 107
41) Gliederung hier gemäss ORL-Schlussbericht, Bd. III, S. 15

Verkehrs aufgegliedert in einen Richtplan des öffentlichen und einen weiteren des privaten Verkehrs. Dies ist vor allem in städtischen Agglomerationen zweckmässig, für einfachere Verhältnisse dagegen dürfte ein allgemeiner Verkehrsrichtplan genügen. Allerdings kann gerade in Berggebieten durch die notwendige Einbeziehung allfälliger touristischer Transportanlagen gemäss spezieller Touristik- und Fremdenverkehrsplanung die Verkehrsrichtplanung umfangreich und bedeutsam werden.

Wegen des engen Zusammenhangs zwischen Siedlung und Verkehr sind im Verkehrsrichtplan stets auch informative Angaben über die Siedlungsflächen zu machen.

Zum Teilbereich des öffentlichen Verkehrs gehört die planmässige Darstellung der Bahnlinien, des Tram- und Busnetzes. Bestehende Flugplätze sind ebenfalls - insbesondere als zusätzliche Information auch zum Siedlungsplan (Lärmschutz!) - zu berücksichtigen. Zum öffentlichen Verkehr gehören letztlich auch die Kursschiffe.

Die Planangaben über die bestehenden Verkehrseinrichtungen sollen sich unterscheiden nach den projektierten und den zur Verwirklichung des regionalen Gesamtkonzepts dienenden künftigen Anlagen. Aus einer Differenzierung der Planeinzeichnungen soll weiter die Art des Verkehrsmittels und die Beförderungskapazität (z.B. nach der Fahrplandichte) hervorgehen. Allerdings können in einem regionalen Verkehrsrichtplan stets nur die räumlichen Voraussetzungen für die bestehenden und künftigen Einrichtungen geschaffen werden. Betriebliche und wirtschaftliche Probleme wie etwa die Umstellung von Bahn- auf Busbetrieb oder die Gründung eines regionalen Verkehrsbetriebs können nicht mit einem Richtplan gelöst werden.

Zum Bereich des Privatverkehrs gehören das Netz der öffentlichen Strassen, allenfalls die schiffbaren Wasserwege und die Anlagen für den privaten Bootsverkehr. Letzteres könnte in einzelnen Regionen indes auch zusammen mit dem öffentlichen Verkehr auf dem Wasser in einem besonderen Teilplan (Seeverkehrsrichtplan) dargestellt werden. Auch beim privaten Verkehr ist zu unterscheiden zwischen bestehenden, projektierten und gemäss regionalem Konzept vorgesehenen Anlagen, anderseits aber auch zwischen Hochleistungsstrassen (Nationalstrassen, übrige Autobahnen und Autostrassen), Hauptverkehrsstrassen (Verbindungen zwischen grösseren

Orten) und übrigen Strassen (regionale Sammelstrassen, Verbindungsstrassen) (42). Im Richtplan des Privatverkehrs sind auch die bestehenden und vorgesehenen Einrichtungen für den ruhenden Individualverkehr nicht zu vergessen: Parkplätze und Parkhäuser. Von einiger Bedeutung sind besonders die Abstellflächen am Rande von Erholungsgebieten, etc., aber auch an geplanten Umstiegsstellen auf Bahn/Bus in Vororten von grösseren Städten (park and ride). Hier zeigt sich im übrigen, dass die Verkehrsrichtpläne indirekt das künftige Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Verkehr mit beeinflussen werden.

217. Weitere Teilrichtpläne

Zu einer räumlichen Gesamtplanung auf regionaler Stufe gehören noch weitere Sachbereiche. Oft können diese inhaltlich in einem der beschriebenen Teilrichtpläne planerisch erfasst werden, oft ist es aber zweckmässiger, solche Teilbereiche, welche meist verschiedenen der genannten Teilpläne zugeordnet werden können, gesondert in einem Plan darzustellen.

So empfiehlt sich die Erstellung eines Plans der öffentlichen Bauten und Anlagen (43), geht es hier doch einerseits um Siedlungsnutzung und um Arbeitsplätze, anderseits aber auch um Versorgungsplanung, um die Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen. Eine besondere Bedeutung erlangt die Planung der öffentlichen Bauten in der Region der Stadt Bern, da hier die Verwaltungen von Bund, Kanton und Gemeinde zusammen für ihre Einrichtungen einen beträchtlichen Raumbedarf benötigen. Die Bundesstadt als grösstes Verwaltungszentrum unseres Landes hat deshalb die räumliche Verteilung der öffentlichen Bauten und Verwaltungsgebäude in Zusammenarbeit mit den Behörden von Bund und Kanton planmässig zu ordnen. Dies gehört auch zur Aufgabe der regionalen Planung, da unter anderem zahlreiche in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigte ausserhalb der Stadt in Vorortsgemeinden Wohnsitz haben (44). Der Plan der öffentlichen

42) vgl. auch hier ORL-Schlussbericht, Bd. III, S. 7 f
43) vgl. RPG Art. 7: als Teil des Gesamtplanes des Kantons
44) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 35; dem Teilrichtplan der öffentl. Bauten und Anlagen kommen ähnliche Funktionen zu wie der Industriestandortplanung (Arbeitsplätze).

Bauten und Anlagen als Richtplan zu nachfolgenden Sachplanungen ist von der siedlungsmässigen Entwicklung abhängig und soll notwendigerweise den Ausbau der öffentlichen Infrastruktureinrichtungen (Schulen, Spitäler, Heime, Anlagen der Freizeitgestaltung, etc.) darauf abstimmen. In Regionen mit einfacheren Verhältnissen kann der Teilbereich der öffentlichen Bauten und Anlagen auch in den Teilplan der Besiedlung und den dazugehörigen technischen Bericht integriert werden.

Ganz ähnlich wie beim eben beschriebenen Teilbereich verhält es sich mit dem planerischen Teilbereich der Konsumgüterversorgung und Dienstleistungen Privater. Auch hier ist die Darstellung der Planinhalte im Siedlungsrichtplan unter Umständen denkbar. Es geht hier um eine im Sinne des Planungsziels ausreichende Versorgung mit privaten Infrastruktureinrichtungen (Einkaufsmöglichkeiten, Arzt- und Zahnarztpraxen, Banken, etc.) im Raume der Region. Dabei können allein die räumlichen Voraussetzungen für die künftig notwendige Versorgung richtplanmässig festgelegt werden. Weitere Auswirkungen derartiger Planfestsetzungen wären vielleicht denkbar im Zusammenhang mit der Bewilligung von Einkaufszentren oder beim Entscheid über Ausnahmebaugesuche. Keinesfalls garantiert ein Teilrichtplan über die privaten Dienstleistungen und Güterversorgung, dass - gerade etwa in neuerstellten Siedlungen - die entsprechenden Einrichtungen dereinst tatsächlich vorhanden sein werden. Die aus dem Teilbereich Konsumgüterversorgung und Dienstleistungen abgeleiteten Planinhalte brauchen nicht in einem besonderen Richtplan zusammengefasst zu werden, sondern können im Teilrichtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen ergänzend dargestellt werden. Es entsteht dann ein umfassender Teilrichtplan der zentralen Einrichtungen und Dienstleistungen.

Zu den genannten Plänen kommt als wohl wichtigster der Teilplan der Versorgung und Entsorgung dazu. Die Bedeutung dieses Sachbereichs im Rahmen der Regionalplanung ist, wie bereits erwähnt, recht gross, da die Ausrüstung der Siedlungseinheiten mit Wasser und Energie sowie mit Anlagen der Abwasserbeseitigung zunehmend im überkommunalen Verband vorgenommen wird (45). Das RPG nennt denn auch den Bereich der Versorgung als Gegenstand eines

45) vgl. Zif. 212 (a.E.) hievor;
kt. GschV Art. 28

besonderen Teilrichtplanes zum kantonalen Gesamtplan (46). Der regionale Versorgungs- und Entsorgungsrichtplan lässt sich sachlich unterteilen nach der Wasser- und Energieversorgungsplanung einerseits und nach der Abwasser- und Abfallverwertung bzw. -beseitigung anderseits. Da es im beschriebenen Teilbereich um Infrastrukturaufgaben der öffentlichen Hand geht, ist dessen Zusammenfassung mit dem Planungsbereich der öffentlichen Bauten und Anlagen in einem einzigen Teilrichtplan, einem sogenannten regionalen Infrastrukturrichtplan möglich. Diesem werden dann sinnvollerweise auch die Ergebnisse der Konsumgüterversorgungs- und Dienstleistungsplanung angegliedert werden.

In gewissen Regionen mag schliesslich der Erlass eines Erholungsrichtplanes von Bedeutung sein. Neben der Festsetzung der üblichen Nah- und Ferienerholungsgebiete können in einem solchen Teilplan verschiedene Angaben aus anderen Teilbereichen dargestellt werden: aus dem Gebiet der Siedlungsplanung etwa die Ausscheidung von Ferienhausgebieten und die Bestimmung von Siedlungseinheiten mit Kur- und Ferienortscharakter (Nutzungsbeschränkungen), aus dem Gebiet der Verkehrsplanung die touristischen Transportanlagen, die Wanderwege und die Planfestsetzungen über die Anlagen und Einrichtungen für den Verkehr auf dem Wasser. Ergänzend wären hier auch Schutzgebiete festzuhalten, welche die Erholung in bestimmten Geländeabschnitten ausschliessen oder beschränken (Gefahrengebiete, Naturschutzgebiete).

46) vgl. RPG Art. 7 und Art. 18;
ferner Kap. C, Zif. 118

22. Zeitlicher und räumlicher Geltungsbereich der regionalen Richtpläne

221. Zum zeitlichen Geltungsbereich

Die regionalen Planungsträger sind an die kantonalen Richtpläne gebunden (1). Dies bedeutet, dass die regionalen Richtpläne sich nicht auf einen längeren Planungszeitraum erstrecken sollen als die genannten kantonalen Pläne. Gemäss BauV haben die regionalen Richtpläne Angaben und Massnahmen im Hinblick sowohl auf ein mittelfristiges wie auch auf ein langfristiges Planungsziel zu enthalten (2). Daraus folgt, dass den regionalen Richtplänen bzw. dem regionalen Gesamtplan ein Programm (regionales Raumordnungsprogramm) beizufügen ist, das mit gleicher Verbindlichkeit wie der Richtplan selbst festlegt, welche Massnahmen zur Verwirklichung einerseits des mittelfristigen und anderseits des langfristigen Planungsziels dienen sollen. Es kann aber auch im Plan selbst eine Unterscheidung vorgenommen werden zwischen Massnahmen, welche auf die nächsten 10-15 Jahre nach Planerlass bezogen sind und solchen, welche erst in einem Zeitraum von 20-25 Jahren nach Inkrafttreten des Richtplans verwirklicht werden sollen.

Wenn auch eine entsprechende Vorschrift des Gesetzes fehlt, so sind doch die regionalen Richtpläne im Hinblick auf ihre Revisionsbedürftigkeit periodisch zu überprüfen (3). Dies ergibt sich aus der Regionalplanung als Daueraufgabe. Eine Aenderung des regionalen Planungskonzeptes und damit der regionalen Richtpläne kann unabhängig von einer Anpassung der letzteren an revidierte kantonale Gesamtrichtpläne notwendig werden. Bei einer Revision des bernischen Planungsrechts infolge eines allfälligen Inkrafttretens des RPG's wären die Vorschriften der BauV durch eine solche über die Ueberprüfungspflicht und Anpassung für die regionalen Richtpläne zu ergänzen. Die Revisionsbestimmung von Art. 9 RPG richtet sich an den Kanton, an den Träger der kantonalen Gesamtrichtplanung und kann nicht ohne weiteres auf die Regionalplanung als mittlere Ebene im innerkantonalen Stufenbau zur Anwendung kommen.

1) vgl. Kap. C, Zif. 332
2) vgl. BauV Art. 147 I
3) vgl. RPG Art. 9 für die kt. Gesamtrichtpläne

222. Zum räumlichen Geltungsbereich

Die Geltung der regionalen Richtpläne erstreckt sich auf das ganze Regionsgebiet. Dieses ergibt sich aus den Statuten bzw. aus dem Reglement der Regionalplanungsorganisation oder allenfalls aus der Gesamtheit der Territorien sämtlicher Regionsgemeinden. Der regionale Richtplan ist auch in dem Sinne ein Gesamtplan, dass stets - und dies gilt auch für die einzelnen Teilpläne - das ganze Regionsgebiet erfasst wird (räumliche Gesamtplanung) (4). Es ist im übrigen nicht notwendig, dass innerhalb des definierten Bezugsgebietes das Territorium einer Gemeinde, welche nicht Mitglied der regionalen Planungsorganisation ist, ausgespart wird bei der Ausarbeitung und Darstellung der Richtpläne.

Nicht massgebend für den räumlichen Geltungsbereich ist der aus planungstechnischen Gründen gewählte und durch die tatsächlichen Gegebenheiten oft gebotene Planperimeter. Dieser braucht nicht immer mit den Regionsgrenzen übereinzustimmen. Allerdings sollen die Grenzen des regionalen Planungsgebietes dann im Gesamtrichtplan verbindlich dargestellt werden. Die räumliche Geltung wird damit auf linear-geometrische Art im Plandokument selbst definiert.

4) vgl. Kap. A, Zif. 141

3. Das Verfahren zum Erlass regionaler Richtpläne

31. Die Grundlagen und Vorarbeiten zu den regionalen Richtplänen

311. Zur Notwendigkeit wissenschaftlicher und planerischer Grundlagen

Da auch auf regionaler Stufe eine räumliche Gesamtplanung stattfindet, welche auf die Verwirklichung einer bestimmten Raumordnung und Entwicklung der Region abzielt, ist der Erlass des Gesamtrichtplans durch den Regionalplanungsträger als letzte Phase eines umfassenden Planungsprozesses zu verstehen. Den Richtplänen gehen damit notwendigerweise verschiedene Untersuchungen und vorbereitende Planungen voraus. Was bereits darüber im Zusammenhang mit den kantonalen Gesamtrichtplänen festgehalten wurde, gilt auch hier sinngemäss (1).

312. Unerlässliche und weitere Grundlagen der Regionalplanung

Notwendiger Ausgangspunkt für jede räumliche Planung ist eine umfassende Bestandesaufnahme über alle räumlich relevanten Tatsachen innerhalb des jeweiligen Bezugsgebietes im Zeitpunkt Z O (Ist-Zustand). Dazu gehört mindestens ein Inventar der Landschaft, welches informiert über die Nutzung, Bodenbeschaffenheit und Schutzwürdigkeit, sodann die Erfassung bestehender Siedlungseinheiten unter Einschluss der zentralen Einrichtungen und der Bevölkerungsstrukturen, sowie die bestehenden Verkehrseinrichtungen bzw. -anlagen und deren Benützung (Verkehrszählungen, Pendlerberichte). Notwendig erscheint ferner eine Untersuchung der wirtschaftlichen Lage der Region sowie der finanziellen Situation der Regionsgemeinden (2). Je nach Bedarf werden sich weitere Analysen über bestehende Verhältnisse als zweckmässig erweisen (so z.B. Fremdenverkehrserhebungen, Angaben über die Benützung bestehender öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen, etc.). Von Bedeutung sind auch in dieser Planungsphase die Beziehungen zu Nachbarregionen (Zu- und Abwanderung, interregionale Pendlerbewegungen).

1) vgl. Kap. C, Zif. 221
2) vgl. Zaugg, N 5 zu Art. 70 (bezügl. kommunale Richtpläne)

Als Rahmenbedingungen und deshalb als unerlässliche Grundlagen der Regionalplanung gelten neben den kantonalen und eidgenössischen Gesetzes- und Verordnungsvorschriften, wie bereits hievor angetönt, auch bestehende raumbedeutsame Pläne im engeren und weiteren Sinn. Hier sind im einzelnen zu nennen: der kantonale Plan der provisorischen Schutzgebiete, die kantonalen Gewässerschutzkarten, aber auch die rechtskräftig bezeichneten Naturschutzgebiete, das kantonale Inventar über die Kunstdenkmäler, etc.

Danach gilt es nun, die künftigen gesamtwirtschaftlichen, räumlichen und bevölkerungsmässigen Entwicklungsbedürfnisse und -möglichkeiten aufzuzeigen. Auch dies gehört in einem weiteren Sinne noch zur Bestandesaufnahme, obwohl hier bereits Prognosen bezüglich künftiger Auswirkungen von bestimmten Massnahmen und Entwicklungsvorgängen aufgestellt werden müssen. Aus einzelnen in sich widerspruchsfreien Varianten möglicher Entwicklungen der Region ist nun auszuwählen, um daraus ein regionales Raumordnungskonzept (regionales Gesamtkonzept, Leitbild) zu gewinnen (3). Dieses ist dann die unmittelbare und unerlässliche Grundlage zu den Richtplänen.

313. Die Pflicht zur Beachtung der kantonalen Pläne und Grundsätze aus planerischer Sicht

Damit das aus der vorbereitenden Planung auf regionaler Ebene gewonnene Raumordnungskonzept als Planungsziel dienen kann, braucht es noch die Berücksichtigung weiterer Punkte. So ist die Regionalplanung auch bezüglich ihrer Ziele mit den Nachbarregionen zu koordinieren. Insbesondere aber muss das regionale Gesamtkonzept mit dem kantonalen Gesamtrichtplan und allfälligen materiellen Grundsätzen des kantonalen Planungsrechts - und damit implizit auch mit den Planungsgrundsätzen des Bundes - übereinstimmen (4). Das als ein Ergebnis planerischer Voruntersuchungen ausgewählte Raumordnungskonzept wird deshalb zumeist abgeändert bzw. angepasst werden müssen. Eine frühzeitige Abstimmung der Regionalplanung mit den planerischen Absichten und Massnahmen von Kanton und Nachbarregionen ist anzustreben.

3) vgl. Kap. A, Zif. 411 f; ferner die Definition in ORL-Schlussbericht, Bd. III, S. 7 oben; vgl. auch das Arbeitsprogramm des RPV Bern in "Organisation und Ueberblick in Zahlen" 1972
4) vgl. Kap. C, Zif. 332

314. Das regionale Raumordnungskonzept

Das regionale Raumordnungskonzept bedeutet eine Konkretisierung des kantonalen Gesamtplanes und der übergeordneten Grundsätze in der Region. Es hat als Planungsziel für eine räumliche Gesamtplanung zu dienen. Daraus ergibt sich, dass dieses regionale Konzept gewisse Bedingungen bezüglich des Inhalts erfüllen muss. Das regionale Raumordnungskonzept soll im Hinblick auf die langfristige gesamtwirtschaftliche Entwicklung die Zielvorstellungen über die Nutzung des Bodens, insbesondere über die künftige Siedlungsordnung (Siedlungskonzept) und über die künftige Gestaltung des Verkehrsnetzes (Verkehrskonzept), sowie die zu deren Verwirklichung notwendigen raumbedeutsamen Massnahmen enthalten.

Die Ausgestaltung des regionalen Richtplanes, welcher als rechtlich erhebliches Mittel zur Vorbereitung und Steuerung raumrelevanter Massnahmen und Entscheidungen (5) wesentlich vom regionalen Raumordnungskonzept abhängt, ist als ein Entscheidungsprozess von grosser Tragweite zu werten. Dem ist in der Regelung der Zuständigkeiten innerhalb der Regionalplanungsorganisation Rechnung zu tragen. Ueber das Raumordnungskonzept sollte daher das oberste Organ - die Vereinsversammlung beim privatrechtlichen Planungsverein bzw. die Abgeordnetenversammlung oder die Gesamtheit der Stimmbürger beim öffentlich-rechtlichen Planungsverband - befinden. In jedem Fall sollte ein Vernehmlassungsverfahren bei den Gemeinden der Region vorgängig durchgeführt werden. Im weiteren ist es den Planungsorganisationen unbenommen, für die Beschlussfassung über das regionale Gesamtkonzept eine qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit zu verlangen. Obwohl es sich beim Raumordnungskonzept nicht um ein Planungsmittel mit direkten rechtlichen Folgen handelt, so hat doch ein breit angelegtes Entscheidverfahren seine Berechtigung, da damit manche Meinungsverschiedenheit bei der Vernehmlassung und beim Entscheid über die nachfolgenden Richtpläne vermieden werden kann. Werden die planerischen Absichten in Form eines regionalen Raumordnungskonzeptes bekanntgegeben, so wird seitens der Regionalplanungsorganisation rechtzeitig die im Hinblick auf die Beurteilung der Richtpläne notwendige Information gewährleistet.

5) vgl. Kap. A, Zif. 311

32. Die Erstellung der regionalen Richtpläne

321. Die Ausarbeitung von Richtplanentwürfen

Die technische Ausarbeitung und Erstellung des regionalen Gesamtplanes sowie der einzelnen Teilpläne kann besonderen Organen übertragen werden oder es können aussenstehende, private Planungsbüros damit beauftragt werden. So sind etwa die Richtplanentwürfe des Regionalplanungsvereins Stadt Bern und umliegende Gemeinden durch eine eigene Regionalplanungsstelle, welche dem Vereinsvorstand untersteht und vollamtliche Mitglieder beschäftigt, erstellt worden; die Entwürfe zum Gesamtrichtplan der Region Erlach/östliches Seeland (EOS) dagegen wurden durch ein privates Büro ausgefertigt (1). Auf jeden Fall haben die regionalen Organisationen für ihre Planungen ausgewiesene Fachleute beizuziehen (2).

Die Planer müssen bei der Erstellung der Richtpläne stets von den im Gesamtkonzept festgelegten Zielen ausgehen, nötigenfalls sind auch die Untersuchungen und Vorarbeiten zu Hilfe zu nehmen. Da die übergeordneten Organe des Regionalplanungsverbandes bzw. -vereins die eigentlichen Träger der regionalen Richtplanung sind, sollen auch regelmässige Kontakte zwischen den Planern und den genannten Organen stattfinden (3).

Den planenden Stellen stehen in der Regel beratende Ausschüsse von Sachverständigen sowie allenfalls weitere gemischte Kommissionen bei der Planungsarbeit zur Verfügung (4).

Nach Abschluss der Planungsarbeiten sind die Richtplanentwürfe der zuständigen Instanz der Regionalplanungsorganisation zur Stellungnahme und Gutheissung vorzulegen. Diese erste Begutachtung und der Beschluss, die Planentwürfe zur Vernehmlassung freizugeben, kann auch durch das ausführende Organ (Vorstand, Verwaltung, Regionalrat) erfolgen (5).

1) vgl. "Regionalplanung im Raume Erlach und östliches Seeland", Sammelordner A, hrsg. vom Regionalplanungsverband EOS, o.O. 1972/73, Zif. 0 - 2.2
2) vgl. BauV Art. 112 I i.V.m. Art. 147 III
3) vgl. z.B. die Statuten des RPV Bern (in "Organisation und Ueberblick in Zahlen" 1972), Art. 12 II und III
4) vgl. RPV Bern, Richtpläne, Bericht, S. 10/11, Abb. 2 (Organisationsschema)
5) BauV Art. 116 I i.V.m. Art. 147 III und BauV Art. 147 I; vgl. ferner RPV Bern, Richtpläne, S. 13

322. Das Vernehmlassungsverfahren über die Richtplanentwürfe bei den Regionsgemeinden

Die regionalen Richtpläne sind mit dem dazugehörigen technischen Bericht im Entwurf den Gemeinden der Region zur Stellungnahme zu unterbreiten. Dies verlangt das bernische Recht ausdrücklich (6). Die Vernehmlassung bei den Gemeinden dient einmal einer letzten gegenseitigen Koordination zwischen der Regionalplanung und den Ortsplanungen. Vor ihrer Inkraftsetzung sollen die Richtpläne der Region mit den bestehenden und im Gang befindlichen Ortsplanungen verglichen werden können. Die Gemeinden haben deshalb dafür zu sorgen, dass die Richtplanentwürfe allen ihren Organen, die sich mit kommunalen Planungsaufgaben befassen (Bau- und Planungskommissionen, Stadtplanungsämter, die von den Gemeinden beauftragten Ortsplaner, Bauinspektorate, Verkehrsbetriebe, etc.) vorgelegt werden. Auch private Organisationen auf lokaler Ebene können hier zu Wort kommen, sofern deren Tätigkeit mit der Ausgestaltung der regionalen Raumordnung in einem Zusammenhang steht (z.B. Verkehrsvereine, Handels- und Gewerbevereine). Jede Gemeinde soll die verschiedenen Stellungnahmen aber in einem Bericht zusammenfassen und der Regionalplanungsorganisation zustellen. Das Vernehmlassungsverfahren garantiert sodann auch eine Mitwirkung der einzelnen Gemeinden an der Ausgestaltung der für sie künftig massgebenden Richtpläne, welche den Ermessensspielraum bei der Ortsplanung einschränken werden. Die schriftlichen Stellungnahmen der Regionsgemeinden sind mit den Planentwürfen an die kantonale Behörde weiterzuleiten, damit sie auch im Bereinigungsverfahren beim Kanton berücksichtigt werden können (6a).

Sind nun die Stellungnahmen der Gemeinden zu den Richtplanentwürfen auch dann einzuholen, wenn letztere im Rahmen eines privatrechtlich organisierten Planungsvereins erarbeitet wurden? Da den Planungsvereinen, wie wir bereits gesehen haben, keine hoheitlichen Befugnisse zukommen oder vom Staate verliehen werden, gelten hier die Richtpläne stets als Vereinsbeschlüsse und als Vorschläge für den Erlass hoheitlicher Ausführungsbe-

6) BauV Art. 147 II
6a) vgl. BauV Art. 147 II und Zif. 33 hienach

stimmungen und Pläne auf kommunaler Ebene. Indessen werden sich die Richtpläne der Regionalplanungsvereine gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung der Ortsplanung und auf deren Genehmigung durch den Kanton in ihrer tatsächlichen Wirkung kaum von den Richtplänen öffentlich-rechtlicher Planungsverbände unterscheiden (7). Ein Vernehmlassungsverfahren über regionale Richtplanentwürfe ist also in jedem Falle durchzuführen. In der BauV ist denn auch von Entwürfen regionaler Planungsorganisationen allgemein die Rede (8). Die rechtliche Organisationsform des Trägers der regionalen Richtplanung ist für das Vernehmlassungs- und Bereinigungsverfahren nicht von Bedeutung.

7) vgl. dazu Zif. 41 hienach
8) BauV Art. 147 II

33. Das Bereinigungsverfahren beim Kanton

331. Zweck

Mit dem Bereinigungsverfahren soll nach Möglichkeit eine Uebereinstimmung der regionalen Richtplanentwürfe mit den kantonalen Plänen sowie mit den Sachplanungen und weiteren Sachaufgaben der verschiedenen kantonalen Fachdirektionen erreicht werden. Ferner sollen die regionalen Richtpläne, bevor sie in Rechtskraft erwachsen, auch auf die Planungen der Nachbarregionen abgestimmt sein.

Die Richtplanentwürfe sind mit den dazugehörigen technischen Berichten von der Regionalplanungsorganisation der kantonalen Baudirektion zu übermitteln. Diese führt ja namens des Regierungsrates die Aufsicht über die Planungen der Gemeinden und Regionen (1). Mit der Einreichung der regionalen Richtplanentwürfe zur Bereinigung wird dem Kanton vor allem ermöglicht, seine Aufsichtspflichten umfassend wahrzunehmen. Kommt es im Bereinigungsverfahren nicht zu einer Einigung über die Differenzen zwischen Kanton und Regionalplanungsorganisation und setzt letztere die Richtpläne dennoch in Kraft, so wird sich der Kanton besondere Massnahmen vorbehalten (2).

332. Die Stellungnahme des Kantons

Die Richtplanentwürfe und die ergänzenden technischen Berichte gehen zunächst an die kantonale Baudirektion. Hier sind zu den Planentwürfen die Mitberichte der übrigen Direktionen des Regierungsrats sowie der benachbarten Planungsregionen einzuholen (3). Gemäss Organisationsdekret (4) sind diese Aufgaben wie auch das Bereinigungsverfahren im allgemeinen durch das kantonale Planungsamt auszuführen. Es ist im Sinne einer Recht- und Zweckmässigkeitskontrolle auch die Uebereinstimmung der regionalen Planentwürfe mit den kantonalen Planungen zu untersuchen (5). Sodann sollte das Planungsamt auch die Stellungnahmen der anderen Abteilungen der Baudirektion (Hoch- und Tiefbauamt, Autobahnamt) einholen. Der Kanton

1) vgl. BauG Art. 68 III, BauV Art. 149 I
2) vgl. dazu Kap. C, Zif. 332
3) BauV Art. 147 II; vgl. auch BauV Art. 112 III i.V.m. Art. 147 III
4) dort Art. 17 (in der revid. Fassung)
5) vgl. BauG Art. 68 II; ferner BauV Art. 116 II i.V.m. Art. 147 III

kann auch gewisse private Organisationen einladen, die regionalen Richtplanentwürfe zu prüfen. Allerdings soll es sich dabei um Institutionen mit einem überregionalen Tätigkeitsbereich handeln. Der Kanton hat als Koordinationsstelle hier für eine Abstimmung der regionalen Pläne auf die Planungen und Interessen der höheren Gebietsstufen zu sorgen. Die Koordination innerhalb der Region obliegt grundsätzlich den Regionalplanungsträgern selbst.

Auf Grund der eingegangenen Berichte und der eigenen Prüfungen sowie der Vernehmlassungen der Regionsgemeinden stellt das Planungsamt fest, ob seitens des Kantons Aenderungen am Richtplanentwurf vorzunehmen wären. Diese Begutachtung wird als Stellungnahme der kantonalen Baudirektion der betreffenden Regionalplanungsorganisation mitgeteilt.

333. Die Einigungsverhandlung zwischen dem regionalen Planungsträger und dem Kanton

Kann sich die Regionalplanungsorganisation der Stellungnahme des Kantons nicht anschliessen, so hat die kantonale Baudirektion zu einer Einigungsverhandlung einzuladen (6). Diese knappe gesetzliche Regelung ist näher zu betrachten.

Voraussetzung, dass es überhaupt zu einer Einigungsverhandlung kommen kann, ist wohl zunächst, dass von Seiten der regionalen Planungsorganisation Einwendungen gegen die Stellungnahme des Kantons erhoben werden. Eine solche Einwendung ist jedoch nicht als Ergreifen eines Rechtsmittels zu werten, denn es geht hier nicht darum, eine Verfügung justizmässig zu überprüfen (7). Der kantonale Bericht zu den regionalen Richtplanentwürfen ist auch nicht als Verfügung zu betrachten (8). Vielmehr gibt der Kanton i.S. einer Interessenäusserung aus seiner Sicht rechtlich nicht verbindliche Richtlinien zum Inhalt der zu beschliessenden Richtpläne. In der Regel wird es allerdings so sein - wie dies in der Praxis beim Bereinigungsverfahren über kommunale Richtpläne gehandhabt wird -, dass die kantonale Baudirektion bzw. das Planungsamt von sich aus die Regionalplanungsorganisation

6) vgl. BauV Art. 116 III i.V.m. Art. 147 III
7) vgl. Gygi, Verwaltungsverfahren, S. 110
8) vgl. Gygi, a.a.O., S. 97

zu einer gemeinsamen Besprechung einlädt. Es wäre zweckmässig in diesem Zusammenhang den Ausdruck "Einigungsverhandlung" zu vermeiden, da dieser im bernischen Baurecht allgemein gleichbedeutend ist mit Einsprachehandlung i.S. der Gewährung des rechtlichen Gehörs in einem streitentscheidenden Verfahren (9). Stattdessen wäre im Rahmen der Bereinigung von Richtplänen eher von Bereinigungsverhandlung zu sprechen.

334. Die Auswirkungen der Bereinigung

Nach erfolgreicher Durchführung des Bereinigungsverfahrens erhalten die regionalen Richtplandokumente von der kantonalen Baudirektion einen entsprechenden Vermerk.

Zur Inkraftsetzung der regionalen Richtpläne bedarf es eines Beschlusses der Regionalplanungsorganisation. Der endgültige Beschluss über die Pläne soll sinnvollerweise erst nach durchgeführter Bereinigung erfolgen. Dies wird auch so in der BauV festgelegt (10). Richtplanentwürfe, welche im Rahmen der "Einigungsverhandlung" mit dem Kanton nicht oder nicht genügend bereinigt werden konnten, dürfen durch die Regionalplanungsorganisation nicht in Kraft gesetzt werden. Werden trotzdem regionale Richtpläne beschlossen, die der Kantonsplanung widersprechen, so geht dies auch gegen Art. 68 Abs. 2 BauG und der Kanton wird in Ausübung seiner Aufsicht über die gesamte Planung einschreiten müssen (11). Es können daher nur bereinigte Richtplanentwürfe von der Regionalplanungsorganisation als endgültige Pläne erlassen werden. Im übrigen haben staatliche Verwaltungsorgane die regionalen Richtpläne nur in dem Umfange zu beachten, als sie ihnen im Bereinigungsverfahren zugestimmt haben (12). Wenn daher seitens des Kantons Vorbehalte zu den Richtplanentwürfen angebracht werden, bedeutet dies für den regionalen Planungsträger, dass er die Planentwürfe vor der endgültigen Beschlussfassung entsprechend anpassen soll, ansonsten die Richtpläne dem Kanton gegenüber nur unvollständige Wirkungen entfalten werden.

Indessen wird es wohl selten vorkommen, dass eine Einigung zwischen Regionalplanungsorganisation und Kanton

9) vgl. BauV Art. 124; SBG Art. 33 II; BewD Art. 27; Zaugg, N 4 zu Art. 42 und N 2 c) zu Art. 41
10) Art. 147 II
11) vgl. BauG Art. 68 III
12) vgl. BauV Art. 118 III i.V.m. Art. 147 III

nicht zustandekommen wird. Allerdings ist es möglich, dass als Folge der Stellungnahme des Kantons bezüglich der Richtplanentwürfe Differenzen entstehen, die es dann gemeinsam zu bereinigen gilt und die unter Umständen zu einer Revision des Planentwurfes führen. Das Bereinigungsverfahren entspricht im übrigen nach Zweck und Umfang der Ueberprüfung dem Vorprüfungsverfahren über Gemeindebauvorschriften und regionale Ueberbauungspläne (13). Jedoch sind die nach erfolgter Vorprüfung vom zuständigen Organ beschlossenen Pläne und Vorschriften dort wiederum vom Kanton zu genehmigen (14).

13) vgl. BauV Art. 120 und 148 II i.V.m Art. 44 bzw. Art. 89 II BauG einerseits und BauV Art. 116 II i.V.m. Art. 147 III anderseits

14) BauG Art. 44, BauV Art. 134

34. Der Erlass der regionalen Richtpläne

341. Die endgültige Beschlussfassung

Nach bernischem Recht sind es die Regionalplanungsorganisationen, welche nach Durchführung des Bereinigungsverfahrens über ihre Richtpläne endgültig beschliessen (1). Sie allein können regionale Richtpläne in Kraft setzen. Andere Kantone verlangen dagegen eine Genehmigung der von der regionalen Planungsorganisation erlassenen Regionalpläne durch eine kantonale Instanz (2). Wenn im Kanton Bern die regionalen Richtpläne bereits als Entwürfe mit der kantonalen Baudirektion bereinigt werden, so kann damit nicht ohne weiteres auf eine nachträgliche Genehmigung der beschlossenen Pläne verzichtet werden. Einmal sind die unmittelbar verbindlichen Pläne und die Bauvorschriften, die alle einer Vorprüfung durch den Kanton unterliegen, nach ihrem Erlass zur Genehmigung an die kantonale Baudirektion einzureichen. Da die Ueberprüfung der kantonalen Behörde im Bereinigungsverfahren wie im Vorprüfungsverfahen in gleicher Weise vorgenommen wird und auch die gleiche Funktion hat, so wäre auch eine nachträgliche Genehmigung bei den regionalen und kommunalen Richtplänen sinnvoll. Denn wie der Beschluss des zuständigen Organs beim Erlass von Gemeindebauvorschriften und regionalen Ueberbauungsplänen sich strenggenommen über den Vorprüfungsbericht hinwegsetzen könnte, so wäre es möglich, dass unter Umständen die erlassenen regionalen Richtpläne nicht mehr mit den bereinigten Entwürfen übereinstimmen. Die nachträgliche Genehmigung erst bietet Gewähr, dass die erlassenen Pläne und Vorschriften gesetz- und zweckmässig sind, im öffentlichen Interesse liegen und den Erfordernissen der kantonalen Planung entsprechen. Die kantonale Baudirektion als Aufsichtsbehörde hat nach geltenden Verfahrensbestimmungen ohnehin auch die in Kraft gesetzten regionalen Richtpläne nochmals zu prüfen, um notfalls die erforderlichen Massnahmen anzuordnen (3). Deshalb sind die beschlossenen Richtpläne der Region samt den dazugehörigen technischen Berichten dem Kanton

1) vgl. BauV Art. 147 II
2) d.h. Genehmigung durch den Regierungsrat: Kt. LU (BauG § 11), SG (BauG Art. 39), SO (BauG-E § 57 i.V.m. §§ 63/64), oder durch den Grossen Rat: Kt. AG (BauG § 125)
3) vgl. Zif. 334 hievor

in genügender Anzahl zur Verfügung zu stellen (4). Ein formelles Genehmigungsverfahren bei den regionalen Richtplänen, so wie es in den meisten Kantonen mit einer neueren Planungsgesetzgebung Vorschrift ist (5), würde gegenüber dem heutigen Verfahren kaum eine Mehrbelastung der kantonalen Behörden bringen. Genehmigte Regionalpläne wären vor allem für die nachfolgenden Planungen in den Gemeinden der Region eine zuverlässige Grundlage. Die "endgültige" Beschlussfassung der Regionalplanungsorganisation über ihre Richtpläne ist ja, wie wir gesehen haben, ohnehin nur als relativ zu verstehen (6).

342. Hinweis auf die Probleme der Willensbildung im regionalen Planungsverband

Die besondere Bedeutung der Beschlussfassung über die regionalen Richtpläne für die einzelnen Regionsgemeinden weist darauf hin, dass den Bestimmungen über das Stimmrecht und die bei Abstimmungen notwendigen Mehrheitsverhältnisse besondere Beachtung zu schenken ist. Interessensgegensätze zwischen den einzelnen Gemeinden einer Region sind nie ganz zu vermeiden. Es soll jedoch bei der Ausgestaltung der organisatorischen Vorschriften auf einen ausreichenden Interessenschutz von Minderheiten - wie etwa Randgemeinden mit besonderen Interessen zu Nachbarregionen, Land- und "Erholungs"-Gemeinden in der grosstädtischen Agglomeration - geachtet werden. Problematisch scheint vor allem die Abgeordnetenversammlung in ihrer Zusammensetzung unter Berücksichtigung eines Mindestmandats für kleine Gemeinden allein von der Einwohnerzahl der Regionsgemeinden abhängig zu machen (7). Gilt die Gesamtheit der Stimmberechtigten als oberstes Organ, so ist allenfalls neben der Mehrheit der Stimmenden auch eine Mehrheit der Verbandsgemeinden für den Entscheid als massgebend zu bezeichnen (8).

4) vgl. BauV Art. 117 III i.V.m. Art. 147 III
5) vgl. Anm. 2) hievor
6) vgl. BauG Art. 68 II und III; ferner Zif. 334 hievor
7) vgl. dazu Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 41
8) so beim Planungsverband Olten-Gösgen-Gäu (Kt. SO), Statut vom 23.11.1972, § 6 III; vgl. auch Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 39 ff und ebendort Anhang I (Varianten für die Bestimmungen eines Organisationsreglementes des Planungsverbandes der Region Bern über die Verbandsorgane und ihre Kompetenzen); vgl. ferner Eppler, M.: Modell - Demokratisch strukturierter Regionalverband Wiggertal, Zofingen, März 1974, S. 13; und schliesslich GG Art. 142 II

Der Minderheitenschutz bei der Beschlussfassung im regionalen Planungsverband wäre sinngemäss auch bei Regionalplanungsvereinen zu berücksichtigen, haben doch auch die Richtpläne dieser Planungsorganisationen auf die Entscheidungsfreiheit der kommunalen Planungsträger einen Einfluss (9).

343. Publikation und öffentliche Auflage

Die Inkraftsetzung der regionalen Richtpläne ist öffentlich bekanntzumachen. Dies geschieht durch Publikation des Planerlasses in den Amtsanzeigern der Region unter dem Hinweis, dass die Richtpläne ab Inkrafttreten auf den Gemeindeschreibereien in der Region eingesehen werden können. Besteht in einer Region bzw. einem Teilgebiet derselben kein Amtsanzeiger, so ist der Planerlass sonst in üblicher Weise bekanntzumachen (10). Die Bekanntmachung ist kein Gültigkeitserfordernis für die regionalen Richtpläne (11). Sie ist vielmehr ein Mittel, allen Interessierten anzuzeigen, dass die für die weiteren Planungen grundlegenden Regionalpläne zur allgemeinen Information öffentlich aufliegen.

Die in Kraft gesetzten regionalen Richtpläne werden mit den dazugehörigen technischen Berichten auf allen Gemeindeschreibereien der Region hinterlegt. Sie sind dort den Interessenten zur Einsicht offenzuhalten (12). Der Einzelne soll sich im Hinblick auf die Ausgestaltung künftiger unmittelbar verbindlicher Pläne und Bauvorschriften, welche auf die Richtpläne aller Stufen Rücksicht zu nehmen haben, rechtzeitig informieren können. Obwohl auch die regionalen Richtpläne nicht parzellenbezogene Festsetzungen enthalten werden, handelt es sich hier doch um einen Plan, der für die Dispositionen der Grundeigentümer und weiterer Privater von Bedeutung sein kann. Die Richtpläne sind während ihrer ganzen Geltungsdauer zur Einsicht bereitzuhalten.

9) mehr dazu unter Zif. 42 hienach
10) vgl. zum ganzen: BauV Art. 117 II i.V.m. Art. 147 III
11) vgl. Zaugg, N 2 zu Art. 45 (im Zusammenhang mit der Publikation v. Gemeindebauvorschriften)
12) BauV Art. 117 II i.V.m. Art. 147 III; vgl. sinngemäss auch BauV Art. 148 IV

4. Die Rechtswirkungen des regionalen Richtplanes

41. Die Rechtswirkungen im allgemeinen

411. Rechtliche Unterschiede zwischen Richtplänen öffentlich-rechtlicher Planungsverbände und solchen privatrechtlicher Planungsvereine

Die Organisationsform des Planungsträgers auf regionaler Stufe ist von Bedeutung für die Rechtswirkungen der Regionalpläne. Nur die Richtpläne, welche von öffentlich-rechtlichen Planungsverbänden erlassen werden, können überhaupt eine rechtliche Verbindlichkeit erlangen, denn nach geltendem Recht können die privatrechtlich organisierten Planungsvereine, obwohl sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen, in keiner Weise Hoheitsakte setzen. Sie müssen vielmehr ihre Richtpläne, welche als Vereinsbeschlüsse zu betrachten sind, mittels besonderer Ausführungsvorschriften ihrer mit hoheitlichen Befugnissen versehenen Mitglieder durchsetzen (1). Der Kanton hat nun immerhin die Genehmigung der kommunalen Pläne und Vorschriften von der Beachtung der regionalen Richtpläne abhängig zu machen, wobei es nicht darauf ankommt, wer diese Richtpläne erlassen hat. Die Regionalpläne der privatrechtlichen Vereine können zudem eine rechtliche Verbindlichkeit indirekt durch entsprechende Ausführungsbeschlüsse der Mitgliedergemeinden erlangen.

Verfahrensmässig werden alle regionalen Richtpläne gleich behandelt. Hinsichtlich des Bereinigungsverfahrens mit dem Kanton bedeutet dies, dass auch die Richtpläne des Planungsvereins im Entwurf zur Stellungnahme an den Kanton gehen und nach durchgeführter Bereinigung von der Regionalplanungsorganisation entsprechend den statutarischen Bestimmungen beschlossen werden.

Da nun die auf privatrechtlicher Ebene zustandegekommenen Richtpläne nur durch Ausführungsbestimmungen der einzelnen Gemeinden verwirklicht werden können bzw. erst im Genehmigungsverfahren über kommunale Pläne und Vorschriften durchgesetzt werden können, und da der Regional-

1) vgl. BauG Art. 90; Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 16

planungsverein selbst auch keine unmittelbar verbindlichen Pläne erlassen kann, ist hier eine im Interesse der gesamten Region liegende Raumplanung ausserordentlich erschwert (2).

Der regionale Planungsverband als Gemeindeverbindung des öffentlichen Rechts tritt dagegen im Umfang der übertragenen Aufgaben (3) an die Stelle der ihm angehörenden Gemeinden; der Verband hat hoheitliche Befugnisse und die von ihm beschlossenen Anordnungen (Rechtsvorschriften, Pläne, Verwaltungsakte) sind für die Adressaten verbindlich, ohne dass es noch besonderer Ausführungsvorschriften in den einzelnen Gemeinden bedürfte. So ist es auch nur beim öffentlich-rechtlichen Planungsverband möglich, dass die Richtpläne mit ihrem Erlass eine Rechtsverbindlichkeit erhalten können. Da dem Planungsverband noch weitere hoheitliche Planungsmittel zur Verfügung stehen (4), kann hier eine echte Gesamtplanung auf regionaler Stufe, insbesondere auch ein angemessener regionaler Ausgleich verwirklicht werden. Es wird sich wohl für die heute bestehenden privatrechtlichen Planungsvereine im Kanton gerade im Hinblick auf die künftige Inkraftsetzung und Durchführung regionaler Richtpläne die Frage stellen, ob nicht die Umwandlung in einen öffentlich-rechtlichen Planungsverband anzustreben sei (5). "Es ist unvorstellbar, dass die Regionalplanung auf die Dauer inmitten einer öffentlich-rechtlichen Planungshierarchie als privatrechtliches Gebilde bestehen und ihre Aufgaben erfüllen könnte." (6).

412. Die Wirkungen des Richtplanes des privatrechtlichen Planungsvereines

Der vom Planungsverein aufgestellte Richtplan gilt als Vereinsbeschluss. Ob die Mitgliedergemeinden verpflichtet sind, mittels hoheitlicher Ausführungsvorschriften den Richtplan zu verwirklichen, hängt weitgehend von den Statuten des Planungsvereins ab (7). Die Gemeinden sind

2) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 16 (Zif. 25)
3) vgl. Zif. 132 hievor
4) BauG Art. 89; vgl. auch Kap. B, Zif. 132
5) vgl. die Bestrebungen zur Umwandlung beim RPV Stadt Bern und umliegende Gemeinden: Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 5
6) so Zaugg, Bericht, S. 20/21
7) Statutarisch fehlt jedoch meist eine solche Pflicht für die Mitgliedergemeinden. Vgl. neben anderen etwa: Statuten des RPV Burgdorf, Art. 6; RPV Laufental-Thierstein-Dorneck, Art. 5; RPV Oberaargau, Art. 3; RPV Jungfrau, Art. 3

nicht schon von Gesetzes wegen verpflichtet, für die Verwirklichung der Ziele der Regionalplanung, so wie sie u.a. in den Richtplänen festgelegt werden, tätig zu werden. Erfüllt eine Gemeinde ihre Mitgliedspflichten nicht, so sind nur vereinsinterne Sanktionen anwendbar. Als wohl einzige Massnahme des Vereinsrechts kommt hier der Ausschluss einer Gemeinde aus dem Planungsverein in Frage (ZGB Art. 72). Damit kann aber für die Verwirklichung der regionalen Planungsziele gar nichts erreicht werden (8).

Da die Durchsetzung eines Richtplanes mit vereinsrechtlichen Mitteln nicht möglich scheint, schreibt nun das BauG den Gemeinden allgemein vor, dass sie ~~sich~~ bei der Verwaltungstätigkeit, insbesondere bei der Ausarbeitung der Ortsplanung und der Gemeindebauvorschriften die regionalen Richtpläne zu berücksichtigen haben und unterscheidet dabei nicht nach der Organisationsform der planerlassenden Instanz (9). Es sind demnach auch die durch Planungsvereine festgesetzten Richtpläne von den Regionsgemeinden zu beachten, unabhängig davon, ob diese die Pläne bereits in Ausführungsbeschlüssen berücksichtigt haben oder nicht. Die Richtpläne des Regionalplanungsvereins gelten trotzdem, wie bereits erwähnt, als Vereinsbeschlüsse. Sie können nicht rechtsverbindliche Anordnungen sein, weil dem privatrechtlichen Planungsverein die hoheitliche Rechtsetzungsbefugnis fehlt. Die Richtpläne des Regionalplanungsvereins sind deshalb als wegleitende Richtlinien zu betrachten und als solche im Hinblick auf die Zweckmässigkeitsprüfung bei der Genehmigung kommunaler Pläne und Vorschriften zu berücksichtigen. In diesem Sinne verlangt Art. 68 des BauG's eine Beachtung des regionalen Richtplanes.

413. Die Wirkungen der Richtpläne öffentlich-rechtlicher Gemeindeverbände

Im Unterschied zu den von privatrechtlich organisierten Planungsträgern erlassenen Richtplänen wäre es hier möglich, dass den Regionalrichtplänen Rechtsverbindlichkeit zukommen kann. Denn die öffentlich-rechtlichen Regionalplanungsverbände erhalten im Rahmen ihres Aufgabenkreises hoheitliche Befugnisse. Sie treten hier an

8) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 16 (Zif. 25)
9) vgl. auch Zif. 411 hievor

die Stelle der Einzelgemeinden und können wie diese auch Recht setzen (10). Eine unmittelbare Verbindlichkeit des regionalen Richtplanes kommt indes wie beim kantonalen Gesamtplan von Gesetzes wegen nicht in Frage (11). Die weiteren rechtlichen Wirkungen sind beim regionalen Richtplan allgemein dieselben wie beim entsprechenden kommunalen Plan (12). Die regionalen Richtpläne sind bei der Verwaltungstätigkeit, besonders bei der Ausarbeitung von Ortsplanungen und Gemeindebauvorschriften, von den Gemeinden einzuhalten. Auch die kantonalen Behörden und Verwaltungsorgane haben die genannten Richtpläne zu beachten, soweit sie diesen im Bereinigungsverfahren zugestimmt haben (13). Damit geht der regionale Richtplan über eine blosse Verwaltungsanweisung hinaus (14). Der Kanton ist in gleicher Weise an die Pläne der Region gebunden, wie der Bund an diejenigen des Kantons gebunden sein wird (15). Noch ungeklärt bleibt indessen, ob die regionalen Richtpläne öffentlich-rechtlicher Planungsverbände als rechtsverbindliche Anordnungen oder als wegleitende Richtlinien zu beachten sind. Auch hier gilt, was bereits im gleichen Zusammenhang bei den kantonalen Gesamtplänen festgestellt wurde: die Bestimmungen von Art. 68 I BauG genügen nicht, um dem regionalen Richtplan den Gemeinden gegenüber Rechtsverbindlichkeit zuzusprechen.

Nach der BauV sind zwar die regionalen Richtpläne von den Gemeinden bei der gesamten Verwaltungstätigkeit einzuhalten und ebenso vom Kanton zu beachten (16). Die Vorschriften sind hier zunächst umfassender und klarer als bei den kantonalen Richtplänen (BauG Art. 92 II). Aber wenn auch nicht festgehalten wird, dass die regionalen Richtpläne bloss als Grundlage zur Zweckmässigkeitsprüfung dienen, so wird doch eine mittelbare Verbindlichkeit im rechtlichen Sinne dadurch in Frage gestellt, dass sowohl Gemeinden wie Kanton unter bestimmten Umständen von den regionalen Richtplänen abweichen können (17). Die Zulässigkeit zu Abweichungen ist näher

10) vgl. Zif. 131 hievor
11) BauG Art. 88 II
12) BauV Art. 147 III
13) vgl. dazu Zif. 334 hievor
14) vgl. Kap. A, Zif. 642
15) vgl. Kap. C, Zif. 321
16) BauV Art. 118 I & IV i.V.m. Art. 147 III
17) vgl. BauV Art. 119 I i.V.m. Art. 147 III, ferner auch BauV Art. 118 III

zu betrachten. Sie ist nur gegeben, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse so geändert haben, dass die weitere Durchführung des Richtplanes als nicht mehr verantwortbar erscheint, oder wenn begründete(d.h. gutzuheissende) Einsprachen gegen die richtplankonformen Gemeindebauvorschriften dies erfordern.

Vom regionalen Richtplan kann demnach wie von einer Wegleitung aus Zweckmässigkeitsgründen abgewichen werden. Die erwähnten Möglichkeiten zu Abweichungen sind als Vorwegnahme einer notwendigen Revision zu verstehen. Die Richtpläne sind denn auch den beschlossenen bzw. den gesetzmässig vorgenommenen Abweichungen in einem Revisionsverfahren anzupassen. Den Richtplänen eines öffentlich-rechtlichen Planungsverbandes kommt daher eine mittelbare Verbindlichkeit höchstens unter weitgehenden Vorbehalten zu. Gerade dies charakterisiert den Regionalrichtplan aber als eine wegleitende Anordnung (18).

18) vgl. Kap. E, Zif. 432 hienach

42. Regionale Richtpläne und Gemeinden

421. Die Bedeutung der Mitgliedschaft

Wir haben gesehen, dass bei der regionalen Richtplanung das räumliche Bezugsgebiet sich nicht stets mit der Gesamtheit der Gebiete der Mitgliedergemeinden einer Planungsorganisation zu decken braucht (1). Aus planerischer Sicht ist es vielfach geboten, die Richtpläne auch auf die Territorien von Gemeinden, die der Regionalplanungsorganisation nicht angehören, zu beziehen, da oft bloss so eine sinnvolle Gesamtplanung möglich ist. Welche Wirkungen haben aber solche Richtpläne für Nichtmitglieder im Regionsgebiet? Auszugehen ist davon, dass die Gemeinden frei sind, sich einer regionalen Planungsorganisation anzuschliessen (2). Es ist deshalb nicht unbedenklich, einen regionalen Richtplan für eine Gemeinde, die dem betreffenden Planungsverband nicht beigetreten ist, als gültig und anwendbar zu erklären, denn damit würde die Freiheit der Gemeinde zum regionalen Zusammenschluss beeinträchtigt. Diese Feststellung ist zunächst für Randgemeinden eines Regionsgebietes bedeutsam. Hier kann aber stets aus planerischer Sicht eine entsprechende Modifizierung der Regionsgrenzen vorgenommen werden. Schwieriger wird die Lage für aussenstehende Gemeinden, die weitgehend von Mitgliedergemeinden eines Planungsverbandes umschlossen sind. Von einer tatsächlichen Freiheit zum Zusammenschluss bzw. zum Anschluss zwecks Regionalplanung kann dann nur noch in dem Sinn die Rede sein, dass es der Gemeinde anheimgestellt ist, ob sie überhaupt an der Regionalplanung mitwirken soll oder nicht, aber nicht welcher Planungsorganisation sie zugehören soll. Die tatsächlichen Verhältnisse bestimmen hier die Regionszugehörigkeit. Der Fall ist denkbar, dass ein regionaler Richtplan bzw. die darin konkretisierten Planungsziele nicht oder nicht genügend verwirklicht werden können, solange sich bestimmte Gemeinden in der Region nicht der Planungsorganisation freiwillig angeschlossen haben. Zur Mitgliedschaft können die Gemeinden nicht gezwungen werden. Dagegen wäre es u.U. zweckmässig, wenn im Einzelfall und unter bestimmten Voraussetzungen die kanto-

1) vgl. Zif. 222 hievor
2) vgl. Zif. 114 hievor

nale Behörde die Beachtung regionaler Richtpläne auch durch Nichtmitglieder vorschreiben könnte. Nach dem BauG kann der Regierungsrat einen regionalen Ueberbauungsplan im Genehmigungsbeschluss auch für Gemeinden wirksam erklären, die dem Planungsverband nicht angehören, sofern der Plan sonst nicht durchführbar wäre (3). Diese Regelung gilt indes nur für Ueberbauungspläne. Sie wäre wohl in einzelnen Fällen analog auch für regionale Richtpläne zweckmässig; es müssten aber in einer allfälligen Gesetzesvorschrift die Voraussetzungen zu einer Beachtungspflicht durch aussenstehende Gemeinden genau bezeichnet werden.

Sämtliche regionalen Richtpläne entfalten auf unterer Stufe nur gegenüber Mitgliedergemeinden irgendwelche Wirkungen. Die Richtpläne der Regionalplanungsvereine sind ja ohnehin in erster Linie Vereinsbeschlüsse. Mit der Beschränkung der Wirkungen von Richtplänen öffentlich-rechtlicher Regionalplanungsverbände auf die Mitgliedergemeinden wird nun allein der räumliche Geltungsbereich eingeschränkt. Auf die Rechtsnatur des Richtplanes eines öffentlich-rechtlichen Planungsverbandes hat dies keinen Einfluss.

422. Die Auswirkungen der Regionalrichtpläne

Die regionalen Richtpläne sind von den Gemeinden als wegleitende Richtlinie (4) bei der gesamten raumbedeutsamen Verwaltungstätigkeit auf kommunaler Ebene zu beachten. Insbesondere die Bauvorschriften und Pläne der Gemeinden haben sich nicht nur nach den kantonalen Grundlagen, sondern auch nach den regionalen Plänen zu richten (5). Auch beim Erlass der Richtpläne der Gemeinden sind die Regionalpläne zu beachten, da jene eine wichtige Grundlage für die Ausgestaltung der kommunalen Nutzungspläne darstellen (6). Letztere Pläne unterliegen im übrigen der Genehmigung durch den Kanton (7). Im Genehmigungsverfahren vor der kantonalen Behörde wird geprüft, ob die vorgelegten Pläne und Vorschriften der Gemeinden gesetzmässig und zweckmässig

3) BauG Art. 89 III
4) vgl. dazu Zif. 412 f hievor
5) vgl. BauG Art. 68 I
6) vgl. BauV Art. 111 II
7) BauG Art. 44 I; über die Bedeutung der Genehmigung vgl. Kap. C, Zif. 363

sind und ob sie im öffentlichen Interesse liegen. Zur Gesetzmässigkeit gehört es, dass beim Erlass der kommunalen Pläne und Vorschriften auch die regionalen Pläne gebührend berücksichtigt worden sind (8). Diese sind aber vor allem Grundlage und Mittel der Zweckmässigkeitsprüfung. Das zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften zuständige kommunale Organ ist indes nicht an die Richtpläne gebunden, bei deren Festlegung es nicht mitgewirkt hat (9). Die Abstimmung der Ortsplanung auf die regionalen Richtpläne ist aber auch dann anzustreben, da die kommunalen Pläne und Vorschriften im Rahmen der Zweckmässigkeitsprüfung im Bereinigungs- bzw. Genehmigungsverfahren so oder so den Richtplänen gegenübergestellt werden sollen. Auch wenn das zum Erlass kommunaler Nutzungspläne und Bauvorschriften zuständige Gemeindeorgan an der Beschlussfassung über die Regionalrichtpläne nicht teilgenommen hat, bleiben diese auch für die genannten Instanzen als Wegleitungen wirksam und sollten stets beachtet werden (9a).

Zur Gewährung staatlicher Beiträge an die Kosten der Ortsplanungen und der Erschliessungsmassnahmen ist nicht nur Voraussetzung, dass dabei die kantonalen Vorschriften und Richtpläne berücksichtigt werden, sondern ebensosehr auch, dass die zu unterstützenden Planungen und Massnahmen den regionalen Richtplänen entsprechen (10).

Die Inkraftsetzung regionaler Richtpläne kann in Einzelfällen zu einem regionalen Lastenausgleich führen; dann wenn eine einzelne Planfestsetzung eine Gemeinde besonders schwer belastet, soll dafür gesorgt werden, dass diese Regionsgemeinde die finanziellen Nachteile der im regionalen Gesamtinteresse gelegenen Planungsmassnahme nicht allein tragen muss. Die Voraussetzungen für einen regionalen Lastenausgleich haben allerdings die einzelnen Regionalplanungsorganisationen selbst zu regeln (11). Gerade im Zusammenhang mit dem Erlass regionaler Richtpläne wird der Frage nach einem regionalen Lastenaus-

8) vgl. BauG Art. 68 I
9) BauV Art. 119 II i.V.m. Art. 147 III
9a) Im übrigen scheint die sinngemässe Anwendung von BauV Art. 119 II auf die regionalen Richtpläne planungssystematisch etwas fragwürdig
10) vgl. PFD Art. 2 I lit. a und Art. 15 II; vgl. auch Kap. C, Zif. 342 a.E.
11) vgl. Zaugg, N 5 zu Art. 86

gleich grosse Bedeutung zugemessen werden. Dies ist recht deutlich anlässlich der jüngsten Vernehmlassungsverfahren bei verschiedenen Gemeinden zu regionalen Richtplanentwürfen zum Ausdruck gebracht worden (12).

423. Auswirkungen regionaler Richtpläne gegenüber besonderen Zweckverbänden

Es geht hier um das Verhältnis der interkommunalen Zweckverbände, welche besondere raumbedeutsame Aufgaben wahrnehmen (Abwasserreinigung, Wasserversorgung, etc.), zur regionalen Gesamtplanung. Soweit die Gemeinden gemeinsam bauliche und betriebliche Aufgaben ohne besondere öffentlich-rechtliche Organisation an die Hand nehmen, ist die Berücksichtigung der regionalen Planungsziele dadurch gesichert, dass die Gemeindebehörden bei ihrer gesamten Verwaltungstätigkeit und damit auch im Rahmen ihrer Aufgaben als Mitglieder von Organisationen und Vereinigungen der interkommunalen Zusammenarbeit die regionalen Richtpläne einzuhalten haben (13). Dieselbe Pflicht gilt aber auch für Gemeindeverbände des öffentlichen Rechts selbst, welche im Umfange der ihnen übertragenen Aufgaben an die Stelle der angeschlossenen einzelnen Gemeinden treten und in diesem Bereich deren Rechte und Pflichten haben (14).

12) vgl. Max Gribi im "Bund" (Nr. 189 vom 15.8.1975): 'Grundsätzlich einverstanden - aber finanzielle Vorbehalte', Bericht über das Vernehmlassungsverfahren des Regionalplanungsverbandes EOS
13) vgl. BauV Art. 118 I i.V.m. Art. 147 III
14) vgl. GG Art. 141

43. Die Wirkungen regionaler Richtpläne gegenüber dem Kanton

431. Vorbemerkung

Wir haben gesehen, dass die Regionalplanung auf die Erfordernisse der Kantonsplanung abzustimmen ist. Dies wird dadurch gewährleistet, dass einmal bei der Erstellung der regionalen Richtpläne eine enge Zusammenarbeit mit den kantonalen Instanzen stattfinden soll, dass die kantonalen Pläne und Grundsätze zu berücksichtigen sind und dass schliesslich die Richtplanentwürfe mit dem Kanton bereinigt werden müssen (1). Die durchgehende mehrstufige Gesamtplanung ist aber nicht nur eine Planung von oben nach unten, sondern ebenso eine solche von unten nach oben. Dies bedeutet, dass der Kanton auf die Bedürfnisse unterer Stufen bei der Planung und der Verwaltungstätigkeit allgemein Rücksicht zu nehmen hat (2). Allein deshalb muss auch auf den unteren Stufen eine sachlich umfassende Gesamtplanung betrieben werden, denn nur so kann eine genügende Koordination mit dem Kanton erreicht werden. Der Kanton soll sich im besonderen an die auf unterer Stufe bereits erlassenen Richtpläne halten, welche auf die Ziele der Kantonsplanung abgestimmt und mit den kantonalen Instanzen diesbezüglich bereinigt sind.

432. Die Wirkungen des regionalen Richtplanes gegenüber staatlichen Behörden und Verwaltungsorganen

Die Organe des Kantons haben bei ihrer Verwaltungstätigkeit und insbesondere bei der Ausarbeitung kantonaler Pläne die regionalen Richtpläne zu beachten. Sie sind indes nur an die wegleitenden Pläne der Region gebunden, soweit sie diesen im Bereinigungsverfahren zugestimmt haben. Diese Einschränkung ist vielleicht deshalb sinnvoll, weil - wie wir in anderem Zusammenhang gesehen haben - die Möglichkeit besteht, dass die von den regionalen Planungsorganisationen beschlossenen Richtpläne von den bereinigten Entwürfen abweichen können. In diesem Fall wäre der Kanton nicht verpflichtet, die regionalen Pläne zu beachten; er müsste vielmehr kraft seines Aufsichtsrechtes gegen die regionale Planungsorganisation mit geeigneten Massnahmen vorgehen. In der

1) vgl. BauV Art. 112 III i.V.m. Art. 147 III BauG Art. 68; ferner Zif. 33 hievor
2) vgl. Albisetti, S. 348; BauG Art. 68 III, BauV Art. 150 III; ferner Kap. C, Zif. 234

Bereinigung mit dem Kanton wird ja wie in einem Genehmigungsverfahren geprüft, ob die Richtplanentwürfe gesetzmässig sind, ob insbesondere die Kompetenzverteilung der geltenden kantonalen wie eidgenössischen Rechtsordnung berücksichtigt ist und ob die Entwürfe aus der Sicht des Kantons zweckmässig und mit den übergeordneten öffentlichen Interessen vereinbar sind. Dabei sind auch die kantonalen Richtpläne heranzuziehen (3). Genügt der regionale Richtplan den genannten Anforderungen nicht, so kann er weder für den Kanton noch für die Gemeinden eine Geltung beanspruchen. Wie künftig bei der Genehmigung der kantonalen Gesamtpläne durch den Bundesrat verbindet sich mit der abgeschlossenen Bereinigung die Zusicherung, dass die kantonalen Stellen den von den regionalen Planungsorganisationen geregelten Planinhalt ebenfalls grundsätzlich beachten werden (4). Allerdings ist nach geltendem Recht auch der Kanton ermächtigt, von regionalen wie kommunalen Richtplänen abzuweichen, wenn es veränderte Verhältnisse oder begründete Einsprachen gegen die aufgrund der Richtpläne ausgearbeiteten Nutzungspläne und Bauvorschriften erfordern (5). Wesentliche Aenderungen in den tatsächlichen Verhältnissen werden auch zu einer Revision des kantonalen Gesamtplanes führen und damit wiederum eine Anpassung der regionalen Richtpläne bedingen. Die Zulässigkeit zu Abweichungen von den Richtplänen unterer Stufen durch den Kanton unter den genannten Voraussetzungen ergibt sich nun nicht erst aufgrund von BauV Art. 119, sondern liegt vielmehr schon in den umfassenden Sachkompetenzen und in den Planungsaufgaben des Kantons begründet.

Die regionalen Richtpläne sind auch für den Kanton wegleitende Richtlinien. Als solche sind sie, soweit sie den bereinigten Entwürfen entsprechen, von den kantonalen Stellen bei ihrer gesamten Verwaltungstätigkeit zu beachten. Auch der Kanton sollte nicht von den genannten Richtplänen abweichen, wenn dies aus der Sicht der Regionalplanung als unzweckmässig beurteilt würde. Es wäre wünschenswert, dass der Kanton bezüglich seiner raumbedeutsamen Entscheide und Massnahmen, die einem regionalen Richtplan widersprechen, die betroffenen

3) vgl. Kap. C, Zif. 332 und hievor, Zif. 331
4) vgl. Kap. C, Zif. 321
5) vgl. BauV Art. 119, 118 III i.V.m. Art. 147 III

Planungsorganisationen orientiert und anhört; dies selbst dann, wenn der Kanton aufgrund umfassender Sachkompetenzen oder eigener Planungszuständigkeit ohnehin nicht an die Richtpläne der Regionen gebunden ist (6).

Die Beachtung der regionalen Richtpläne durch den Kanton ist nicht zuletzt auch bedeutsam für den Schutz der Interessen einzelner Regionen dem Bund gegenüber. Regionale Richtpläne verpflichten den Bund nach dem RPG grundsätzlich nicht, denn dort ist eine Regionalplanung mit selbständiger Trägerschaft nicht geregelt, sondern den Kantonen überlassen. Verbindlichkeit gegenüber dem Bund können nur kantonale Gesamtrichtpläne erlangen. Der Kanton könnte nun aber durch eine Genehmigung der von öffentlich-rechtlichen Planungsorganisationen erlassenen Regionalrichtpläne diese zu kantonalen Gesamtrichtplänen zweiter Stufe erklären, womit deren Verbindlichkeit für den Bund erreicht werden könnte (7). Hiezu bedürfte es bezogen auf das bernische Recht einer Gesetzesrevision, insbesondere wäre eine allgemeine Genehmigung regionaler Richtpläne vorzusehen. Die Koordination zwischen Bund und Regionen ist auf jeden Fall auf kantonaler Ebene zu gewährleisten (8). Hier ist vor allem der kantonale Gesamtplan, welcher in Zusammenarbeit mit den Regionalplanungsorganisationen einerseits und dem Bund anderseits entsteht und welcher schliesslich auch für den Bund verbindlich sein wird, das wichtigste Koordinationsmittel. Es mag Einzelfragen geben, welche die Interessen einer Region berühren und welche zwischen Bund und Kanton zu klären sind. Hier sind vom Kanton die regionalen Richtpläne heranzuziehen.

6) vgl. etwa die Möglichkeit des Baus einer Hochleistungsstrasse durch ein regionales Erholungsgebiet; vgl. dazu auch SBG Art. 24 III
7) vgl. RPG Art. 5 III i.V.m. Art. 8 I
8) vgl. RPG Art. 2 I und Art. 5 I

44. Regionale Richtpläne und der Einzelne

Das bernische BauG sagt ausdrücklich, dass die regionalen Richtpläne für den Grundeigentümer nicht bindend seien (1). Schon vom Inhalt und von der Aufgabe her können die Richtpläne regionaler Stufe keine auf das Grundeigentum, d.h. auf die Eigentumsverhältnisse der einzelnen Parzellen bezogene Festsetzungen enthalten (2).

Die Richtpläne der Regionalplanungsorganisationen, die von den Gemeinden zu berücksichtigen sind, wirken sich für den Grundeigentümer nur indirekt aus. Immerhin prägen sie die Ausgestaltung der unmittelbar verbindlichen Raumnutzungspläne und Bauvorschriften. Diesem Umstand tragen die Verfahrensbestimmungen des BauG's Rechnung, indem auch die Richtpläne der Region jederzeit und für jedermann zur Einsicht offenstehen sollen (3). Wegleitende Richtlinien für die künftige Ausgestaltung der baulichen Grundordnung sind für den Einzelnen von Interesse und sollen wenigstens aufgelegt werden (4).

1) BauG Art. 88 II
2) vgl. dazu Zif. 211 hievor; Natsch, S. 152 f
3) BauV Art. 117 III i.V.m. Art. 147 III
4) vgl. auch Zif. 343 hievor; zum Interessenschutz ferner unten, Kap. F

45. Zur Rechtsnatur des Regionalrichtplanes

451. Hinweise auf die Rechtsnatur

Da auch hier eine gesetzliche Regelung fehlt, welche den Richtplan rechtlich qualifiziert, ist die notwendige Einordnung des regionalen Gesamtplanes in die rechtsstaatliche Formentypik auf die entsprechenden Vorschriften über die Wirkungen, die Organisation und das Verfahren zu stützen.

Aus den organisatorischen Bestimmungen über die Regionalplanung wird deutlich, dass den Richtplänen, welche von privatrechtlichen Planungsträgern erlassen werden, keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt; denn die Planungsvereine haben weder nach dem für ihre rechtliche Organisation massgebenden Privatrecht noch kraft einer besonderen Verleihung durch das kantonale Recht irgendwelche hoheitlichen oder gar rechtssetzenden Befugnisse. Die Richtpläne der regionalen Planungsvereine sind blosse Wegleitungen und stehen ausserhalb der herkömmlichen Formen der Rechtsetzung und Rechtsanwendung. Rechtlich handelt es sich um Vereinsbeschlüsse bzw. für einen weiteren Kreis um Empfehlungen. Daran vermögen auch die Bestimmungen über die Wirkungen der regionalen Richtpläne nichts zu ändern. Auch wenn die Pläne der Regionalplanungsvereine zu beachten sind, so sind sie stets nur als wegleitende Richtlinien und nie als mittelbar verbindliche Pläne zu berücksichtigen (1).

Die Richtpläne der öffentlich-rechtlichen Planungsverbände indes könnten rechtliche Bedeutung erlangen. Dies ermöglichen die organisatorischen Vorschriften des kantonalen Rechts. Das BauG ermächtigt die Regionalplanungsverbände des öffentlichen Rechts auch zum Erlass von unmittelbar verbindlichen Ueberbauungsplänen (2). A maiore minus könnten diese Planungsträger auch mittelbar verbindliche Pläne erlassen. Dass den öffentlich-rechtlichen Regionalplanungsorganisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch hoheitliche Befugnisse - unter Einschluss solcher der Rechtssetzung - zustehen, geht aus den Bestimmungen des neuen bernischen GG's hervor (3).

1) vgl. nievor, Zif. 412 a.E.
2) vgl. BauG Art. 89; ferner Kap. B, Zif. 132
3) GG Art. 141 i.V.m. BauG Art. 87 I

Die Vorschriften über die Wirkungen regionaler Richtpläne, insbesondere die hier sinngemäss anwendbaren Bestimmungen der BauV über die kommunalen Richtpläne, erlauben uns hingegen nicht, den von einem Planungsverband aufgestellten regionalen Gesamtplan als mittelbar verbindliche Anordnung zu sehen. Es ist demnach gemäss geltendem bernischem Recht nicht zulässig, dem genannten Plan Verbindlichkeit und Verordnungscharakter zuzuschreiben (4), wie dies für den kantonalen Gesamtrichtplan getan wurde (5). Der regionale Richtplan muss als Wegleitung eingestuft werden. Dass es sich bei ihm nicht um eine Verwaltungsanweisung handeln kann, ergibt sich schon daraus, dass die Regionalplanungsorganisation nicht eine nach der herkömmlichen Verwaltungshierarchie den Gemeinden übergeordnete Instanz ist. Die Regionsgemeinden selbst machen in ihrer Gesamtheit den regionalen Planungsträger aus.

452. Die Bedeutung der Rechtsnatur von regionalen Richtplänen

Der regionale Richtplan bzw. Gesamtplan gilt als wegleitende Direktive, welche bei der Verwaltungstätigkeit und insbesondere bei der Ausarbeitung der Ortsplanung zu berücksichtigen ist und welche der Zweckmässigkeitsprüfung der genehmigungsbedürftigen Planungsmassnahmen der Gemeinden dient.

Eine solche eigenständige Bedeutung kommt nun den regionalen Richtplänen nicht in vollem Umfange zu. Der Gesamtplan auf regionaler Ebene wird stets durch zahlreiche informative Planinhalte ergänzt (6).

Aus planerischer Sicht ist die Charakterisierung der Regionalrichtpläne als Wegleitung problematisch. Zur Verwirklichung der Gesamtplanung auf regionaler Stufe wäre es wünschenswert, den genannten Plänen verbindliche Wirkung gegenüber allen raumrelevant tätigen Behörden und Organen zu verleihen. Denn nur so kann im Rahmen einer durchgehenden, mehrstufigen Raumplanung ein regionaler Ausgleich gewährleistet werden. Dieser ist besonders angesichts der bestehenden räumlichen Situation und trendmässigen Entwicklung in städtischen Agglomerationen und ausgesprochenen "Fremdenverkehrsregionen"

4) vgl. v.a. BauV Art. 119 I i.V.m. Art. 147 III; BauG Art. 68
5) vgl. Kap. C, Zif. 371
6) analog beim kt. Gesamtrichtplan, vgl. Kap. C, Zif. 372 a.E.

notwendig. Es genügt gerade dort nicht, dass die Gemeinden die regionalen Belange nur aufgrund wegleitender Pläne berücksichtigen, von denen sie je nach Zweckmässigkeit und unter bestimmten Voraussetzungen abweichen können. Es ist indes festzuhalten, dass diese Voraussetzungen zu Abweichungen in der bernischen BauV recht eng umschrieben sind. Mit einer mittelbaren Verbindlichkeit nicht vereinbar wäre die geltende Vorschrift, nach der das zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften zuständige Organ, wenn es nicht bei der Festlegung regionaler (und auch kommunaler) Richtpläne mitgewirkt hat, auch nicht an diese gebunden ist (7). Hier wäre es zweckmässiger, eine Mitwirkung der Ortsplanungsträger bei regionalen Richtplänen mit mittelbarer Verbindlichkeit durch das kantonale Recht zu sichern, statt im nachhinein zu Gunsten der nicht am regionalen Planerlass beteiligten kommunalen Planungsinstanzen einen Ausnahmevorbehalt von der Bindungswirkung behördenverbindlicher Pläne zu statuieren.

Im übrigen sei zur Bedeutung der Rechtsnatur von Richtplänen im allgemeinen auf die entsprechenden Ausführungen zum kantonalen Richtplan verwiesen (8).

7) BauV Art. 119 II i.V.m. Art. 147 III
8) vgl. Kap. C, Zif. 372

5. Besonderheiten bei regionalen Richtplänen

51. Interkantonale Richtpläne

511. Organisatorische Fragen

Eine Regionalplanung über die Kantonsgrenzen hinaus bietet verfahrens- und organisationsmässig keine besonderen Schwierigkeiten, solange sie von einem privatrechtlichen Planungsverein getragen wird. Hier können keine hoheitlichen Entscheidungen getroffen werden; es geht um eine eigentliche Vereinstätigkeit auf dem Gebiete der überkommunalen Planung. Für Streitigkeiten zwischen den Regionsgemeinden und Organen des Regionalplanungsvereins stellen sich keine Probleme. Es ist Bundeszivilrecht anwendbar sowie das Verfahrensrecht des Kantons, in dem sich der Sitz der privatrechtlichen Planungsorganisation befindet. Die Aufgaben auf dem Gebiet der Regionalplanung sind in den Statuten des Planungsvereins zu umschreiben; es ist dabei das Bau- und Planungsrecht der verschiedenen beteiligten Kantone zu beachten (Pflichtaufgaben, Grenzen der Vereinstätigkeit auf dem Gebiete der Regionalplanung).

Der öffentlich-rechtliche Planungsverband tritt, wie oben erwähnt, im Umfang der übertragenen Aufgaben an die Stelle der einzelnen angeschlossenen Gemeinden. Damit ergibt sich, dass der interkantonale Regionalplanungsverband dem öffentlichen Recht verschiedener Kantone untersteht. Hier können im Einzelfall Konflikte entstehen, denn die kantonalen Planungs- und Gemeindegesetze können voneinander abweichen, insbesondere hinsichtlich der Vorschriften über die einzelnen Aufgaben und Befugnisse der Planungsverbände. Auch mit dem Inkrafttreten des RPG's kann diesbezüglich wenig erreicht werden, da das Bundesrecht die Regelung der Regionalplanung den Kantonen überlässt. Das RPG wird immerhin eine Vereinheitlichung der verschiedenen Planungsinstitute und -mittel im allgemeinen bringen. Aber gerade bezüglich der Aufstellung eines Organisationsreglementes und weiterer Satzungen des Planungsverbandes bleibt die Frage offen, welchem kantonalen Recht diese Verbandsanordnungen unterstehen bzw. durch welches Recht sie zu ergänzen sind. Schliesslich unterstehen die Planungsverbände als öffentlich-rechtliche Gemeindeverbindungen regelmässig einer Staatsaufsicht und -kontrolle.

In all diesen Fällen haben die Satzungen bzw. die Reglemente der grenzüberschreitenden Regionalplanungsverbände das Recht eines Kantons als anwendbar zu erklären. Einer solchen Regelung bedarf auch die Bestimmung der anwendbaren Gesetzgebung für die Rechtspflege (1). Dabei bestimmt das bernische GG, dass Gemeindeverbände, denen neben bernischen Gemeinden auch solche eines anderen Kantons angehören, in der Regel dem Recht des Kantones zu unterstellen sind, in dem sich das Schwergewicht des Verbandes befindet (2). Der Regierungsrat wird hier ermächtigt, aus wichtigen Gründen eine abweichende Ordnung zu gestatten. Ihm steht es allgemein zu, mit Nachbarkantonen über die Stellung interkantonaler Gemeindeverbände zu verhandeln (3). Das bernische GG ist damit recht flexibel und macht eine allenfalls notwendige Anwendung des Rechts eines benachbarten Kantons bei grenzüberschreitenden Regionalplanungsverbänden möglich (4). Die Abtretung der Staatsaufsicht und der Gerichtsbarkeit über einen grenzüberschreitenden Gemeindeverband an einen anderen Kanton bedeutet m.E. allerdings einen teilweisen Verzicht auf hoheitliche Rechte. Die Gemeinden eines jeden Kantons übertragen hier ja gewisse Aufgaben an den interkantonalen Verband und dieser hat damit in seinem Tätigkeitsbereich sowohl die Rechte wie auch die Pflichten der einzelnen Gemeinden. Die staatliche Aufsicht über die grenzüberschreitenden Regionalplanungsverbände wie auch die Rechtspflege auf diesem Gebiet sind wohl zweckmässigerweise in die Zuständigkeit eines Kantons zu legen, wobei aber dem oder den übrigen Kantonen nicht zuletzt im Hinblick auf die Durchführung ihrer Kantonsplanungen weitgehende Interventionsmöglichkeiten zugestanden werden müssen (5). Solche Regelungen zwischen Kantonen bedürfen allgemein einer Festlegung in einer interkantonalen Vereinbarung (Abkommen, Vertrag) (6). Hier wäre nach bernischem Recht eine Genehmigung der Vereinbarung durch den Grossen Rat erforderlich (7).

1) GG Art. 149 III; vgl. Wehinger, U., S. 210 f
2) GG Art. 149 I
3) GG Art. 149 II
4) vgl. auch Kt. SO: BauG-E § 55
5) vgl. dazu Wehinger, S. 211
6) vgl. Schweizer, Rainer J., Kantonale Kompetenzordnung und interkantonale Vereinbarungen, in Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel 1973, S. 131 ff; ferner Eppler,M., a.a.O., S. 17; vgl. ebendort im Anhang den E zu Satzungen für einen Regionalverband Wiggertal, Art. 5.1. - 5.3., 7.1. f.
7) Staatsverfassung Art. 26, Zif. 4 (vgl. auch Staatsverf. Kt. LU § 55; KV Kt. SO Art. 31, Zif. 2; Staatsverf. Kt. AG Art. 33 I lit. c)

512. Zu den Wirkungen interkantonaler Richtpläne

Der Erlass von Richtplänen durch interkantonale Regionalplanungsvereine soll nach Möglichkeit in Beachtung der bernischen Verfahrensgrundsätze geschehen, d.h. die bernischen Gemeinden und der Kanton sind zu den Richtplanentwürfen anzuhören. Wird dies nicht gewährleistet, so wird ein beschlossener Regionalplan weder für den Kanton noch für die einzelnen Regionsgemeinden als wegleitende Richtlinie zu beachten sein (8).

Schwieriger gestaltet sich die Bestimmung der rechtlichen Tragweite von Richtplänen öffentlich-rechtlicher grenzüberschreitender Regionalplanungsverbände. Bei diesen Plänen erhebt sich die Frage, ob ihnen unter Umständen auch gegenüber dem Kanton Bern und seinen Gemeinden eine rechtliche Verbindlichkeit zuerkannt werden kann. Den Anordnungen, die von besonderen interkantonalen Organen beschlossen werden, kann nur auf dem Wege der vertraglichen Vereinbarung zwischen den Kantonen eine gewisse Rechtsverbindlichkeit zugebilligt werden. Zu beachten haben wir, dass die Wirkungen der regionalen Richtpläne in den einzelnen Nachbarkantonen Berns unterschiedlich sind. Mittelbare Verbindlichkeit werden die Regionalrichtpläne nach dem künftigen solothurnischen Planungsrecht erlangen (9), dagegen sind sie nach dem Recht der Kantone Basel-Landschaft, Aargau und Luzern - allerdings in unterschiedlicher Art - bloss wegleitende Richtlinien (10). Eine Vereinheitlichung der regionalen Planungsinstitute auch hinsichtlich der rechtlichen Wirkungen ist zu wünschen. Sie kann allerdings durch ein Inkrafttreten des RPG's noch nicht erwartet werden.

8) für den Kanton vgl. BauV Art. 118 III i.V.m. Art. 147 III
9) vgl. SO-BauG-E § 65 i.V.m. § 57
10) vgl. BauG'e Kt. BL § 42, Kt.AG § 126 II; differenzierter BauG Kt. LU § 13 (auch §§ 15, 17 II)

52. Regionalplanung und künftige Raumplanungsgesetzgebung des Bundes

Das RPG verlangt von den Kantonen die Sicherstellung einer ständigen und durchgehenden Planung (1). Es soll auf allen Stufen - auch im innerkantonalen Bereich -, auf denen raumbedeutsame Entscheide und Massnahmen getroffen werden, eine gegenseitig abgestimmte Planung betrieben werden. Damit ist aber nicht ausgesprochen, dass der Kanton vom Bundesgesetzgeber verpflichtet wird, auf mittlerer Stufe, also zwischen der Ebene Kanton und der Ebene Gemeinden,eine Raumplanung im regionalen Rahmen durchzuführen. Vielmehr wird im RPG dem Umstand Rechnung getragen, dass die einzelnen Kantone in der Grösse voneinander verschieden sind; der Entscheid über die Zweckmässigkeit der Regionalplanung verbleibt den Kantonen. In kleineren Ständen deckt sich die Planungsregion räumlich wohl oft mit dem gesamten Kantonsgebiet oder überschreitet gar dessen Grenzen. In grösseren Kantonen, in denen sich verschiedene Landesteile unterscheiden lassen, ist eine Planung auf regionaler Stufe meist unumgänglich, da dort die kantonale Planung regelmässig nur Grundlagen- bzw. Grobplanung sein kann (2).

Das RPG erlaubt den Kantonen, ihre Gesamtrichtpläne nicht nur auf das gesamte Kantonsgebiet, sondern auch auf einzelne Regionen zu beziehen. Solche räumliche Teilpläne gelten als kantonale Richtpläne zweiter Stufe, gehören zum kantonalen Gesamtplan und haben deshalb den Anforderungen des RPG's über die Gesamt- und Teilrichtpläne zu genügen. Sie sind auch Teilrichtpläne eines kantonalen Gesamtrichtplanes, welcher für den Bund verbindlich sein wird (3).

Unter Regionalplanung wird aber nach dem bernischen Recht (4) die Wahrnehmung raumplanerischer Aufgaben auf mittlerer Stufe durch einen besonderen Planungsträger verstanden. Eine derartige Regionalplanung

1) vgl. RPG Art. 2; ferner Kap. A, Zif. 142
2) vgl. aber auch die Notwendigkeit einer gesamtkantonalen Planung: Kap. C, Zif. 412
3) RPG Art. 5 II und Art. 8 I
4) wie auch in den meisten anderen Kantonen; vgl. allerdings Kt. ZH: PBG § 12

ist Sache des kantonalen Rechts, welches auch das Verhältnis der Region, ihrer Organe und Planungsmittel zur Kantonsplanung umschreiben muss. Die Anforderungen des RPG's werden indirekt erfüllt, indem die Regionalplanung die mit dem RPG und den weiteren Grundsätzen des Bundes übereinstimmenden Vorschriften und Pläne kantonaler Ebene zu beachten hat. Die Regionalplanung ist der kantonalen Gesamtplanung nachgeordnet, ist Planung im innerstaatlichen Bereich und deshalb nicht unmittelbar an die Vorschriften des RPG's über die kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne gebunden. Da aber auf regionaler Stufe im Hinblick auf die notwendige, umfassende Koordination auch eine räumliche Gesamtplanung zu fordern ist, wird das kantonale Recht den zeitlichen Geltungsbereich, den Inhalt und die Arten der regionalen Richtpläne den entsprechenden kantonalen Instituten anpassen müssen, wobei die regionale Richtplanung innerhalb ihres Bezugsgebietes regelmässig umfassender, weiter konkretisiert auszugestalten sein wird als bei den Richtplänen auf kantonaler Ebene.

E) KOMMUNALE RICHTPLAENE

1. Richtpläne als Teil der Ortsplanung

11. Die Träger der Ortsplanung

111. Im allgemeinen

Die räumliche Planung auf unterster Stufe, auf lokaler Ebene ist Sache der Gemeinden und ihrer Organe. Die Ortsplanung, welche sich insbesondere mit den Mitteln der Nutzungspläne und mit der Durchführung der Pläne unmittelbar auf die Rechte und Interessen der einzelnen Bürger und Grundeigentümer auswirkt, soll zweckmässigerweise den kommunalen Behörden und Organen übertragen werden, denn diese sind mit den örtlichen Verhältnissen am besten vertraut (1). Nach dem BauG ist für die Ortsplanung, d.h. für die Erstellung von Richtplänen, die Ausarbeitung von Gemeindebauvorschriften, wie auch für die Baulanderschliessung und für die weiteren Aufgaben zum Zwecke einer rationellen Ueberbauung die Einwohnergemeinde zuständig (2). Der Beschluss über die Gemeindebauvorschriften obliegt grundsätzlich der Gesamtheit der Stimmberechtigten der Gemeinde; allerdings sind hier die Gemeinden befugt, in ihrem Baureglement für den Entscheid über Ueberbauungspläne, Gestaltungspläne und Sonderbauvorschriften eine abweichende Zuständigkeitsordnung vorzusehen. Der Beschluss von gemeindlichen Richtplänen liegt nach dem kantonalen Recht beim Gemeinderat (Exekutive), wobei aber hier die Gemeinde diese Kompetenz auch einem dem Gemeinderat übergeordneten Organ übertragen kann (3).

Die Aufgaben der Gemeinden auf dem Gebiete der Ortsplanung werden durch die gesamte geltende Kompetenzordnung näher umrissen. Eine räumliche Gesamtplanung auf kommunaler Stufe ist Sache der Gemeinde, soweit

) vgl. Zaugg, N 1 f zu Vorbem. zu Art. 70-85
) vgl. BauG Art. 70, 41 f, 67 II;
vgl. auch SO-BauG-E § 9
) vgl. BauG Art. 43, 70 I; BauV Art. 117 I;
Meyer, M., S. 125 ff

diese in den einzelnen Planungsbereichen auch über die Sachzuständigkeiten verfügt. So gehört etwa zu einem grossen Teil die Verkehrsplanung (4) nicht in den Zuständigkeitsbereich der Einzelgemeinde und damit nicht zur Ortsplanung.

Die Zuständigkeit der Gemeinden kann ferner eingeschränkt werden durch den Erlass eines regionalen Ueberbauungsplanes, sowie - zum Schutze gefährdeter wichtiger Interessen der Kantons- und Regionalplanung - durch kantonale Ueberbauungspläne i.S. von vorsorglichen Massnahmen (5). Die genannten Mittel des regionalen bzw. kantonalen Planungsträgers sind die einzigen gesetzlichen Möglichkeiten, die ein direktes Eingreifen in die den Gemeinden vorbehaltene Ortsplanung gestatten. Wie die Gemeindereglemente im allgemeinen bedürfen indes auch die Vorschriften und Pläne der kommunalen Raumplanung einer Genehmigung durch den Kanton (6).

112. Besondere Fälle

Als Träger der Ortsplanung gilt die Einwohnergemeinde (evtl. gemischte Gemeinde) bzw. deren zuständiges Organ. Abweichungen davon kommen in zwei Fällen vor: die Ortsplanung kann entweder in die Zuständigkeit von Unterabteilungen einer Gemeinde fallen, oder sie kann zumindest teilweise durch mehrere Gemeinden gemeinsam an die Hand genommen werden.

Im ersten Fall sind es die sogenannten Viertelsgemeinden, welche als Teile einer Gesamtgemeinde eigene Träger ihrer lokalen Gesamtplanung sein können. Die Zuständigkeit dazu wird im Organisationsreglement der Gesamtgemeinde festgelegt. Die Vietelsgemeinde kann im übrigen ausser den ihr im Organisationsreglement der Gesamtgemeinde übertragenen Aufgaben auch weitere, den örtlichen Bedürfnissen entsprechende Gemeindeaufgaben übernehmen, solange die Gesamtgemeinde diese Aufgaben nicht selbst erfüllt (7). Als Unterabteilung untersteht die Viertelsgemeinde indes stets der Aufsicht der Gesamtgemeinde.

4) mit Ausnahme etwa der Gemeindestrassen, vgl. SBG Art. 38
5) vgl. dazu Kap. B, Zif. 132 u. 142; BauG Art. 89 und 93
6) vgl. dazu Kap. C, Zif. 363
7) vgl. GG Art. 127 ff

Die heute bestehenden Viertelsgemeinden im Kanton Bern erstellen alle eigene Ortsplanungen und Gemeindebauvorschriften (8).

Es kann sich aus planerischer Sicht für die Gemeinden als zweckmässig erweisen, nicht nur in enger Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden selbst zu planen, sondern vielmehr gemeinsam eine Ortsplanung über das Gebiet von mehreren Gemeinden zu erarbeiten. Der Beschluss über die gemeinsam erstellten Planentwürfe wird jedoch in aller Regel bei den einzelnen Gemeinden liegen, welche auch die notwendigen Kompetenzen zur Durchsetzung der Pläne haben. Das gemeinsame Vorgehen umfasst die Vorarbeiten, Grundlagenbeschaffung und die Erstellung von Planentwürfen. Dies bedeutet nicht nur eine Rationalisierung des Planungsverfahrens aus der Sicht der einzelnen Gemeinden, sondern zugleich wird hier auch in hohem Masse die notwendige Koordination und Ausgleichung verschiedener Interessen zwischen den Gemeinden bzw. zwischen verschiedenen kommunalen Planungsträgern gewährleistet. Die erwähnte Zusammenarbeit wird zwischen den Gemeinden vertraglich geregelt (9); sie bezieht sich dann auf eine konkrete, gemeinsam an die Hand zu nehmende Planungsarbeit. Träger der Ortsplanung bleiben stets die einzelnen Gemeinden. Allerdings steht diesen nichts im Wege, zum Zwecke der gemeinsamen Ortsplanung einen öffentlich-rechtlichen Gemeindeverband zu schaffen. Es gilt dann aber zu beachten, dass auch zweckmässigerweise diejenigen Gemeindezuständigkeiten, welche der Realisierung der kommunalen Pläne dienen, an den Verband übertragen werden müssten. Es würden auch Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen gemeinsamer Ortsplanung und Regionalplanung entstehen. Schliesslich gelten Beschlüsse über die Annahme und Abänderung der baurechtlichen Grundordnung als unübertragbare Geschäfte der Stimmberechtigten einer Gemeinde. Die Uebertragung der genannten Kompetenz an ein anderes, insbesondere überkommunales Organ wäre nicht zulässig (10).

8) Viertelsgemeinden Ittigen, Bolligen, Ostermundigen und Viertelsgemeinden Allmendigen, Rubigen, Trimstein
9) vgl. die sog. Bödeliplanung (Interlaken, Unterseen, Matten), basierend auf dem Vertrag vom Feb. 1971 über eine diesbezügliche einfache Gesellschaft der erwähnten Gemeinden
10) GG Art. 77

12. Die Pflicht zur Ortsplanung

121. Grundsatz

Die Gemeinden sind nach dem BauG zur Ortsplanung verpflichtet (1). Sie haben insbesondere innert bestimmter Frist zumindest ein Baureglement und eine Abgrenzung des Baugebietes zu schaffen (2). Es sind indessen nicht nur von Gesetzes wegen Bauvorschriften und Nutzungspläne zu erlassen oder innert einer bestimmten Uebergangsfrist anzupassen, sondern das BauG verpflichtet die Gemeinden grundsätzlich auch zum Erlass von Richtplänen i.S. von Art. 70, denn die kommunalen Richtpläne sind ein wesentlicher Bestandteil der Ortsplanung. Allerdings fehlt dem Kanton eine Eingriffsmöglichkeit, wenn eine Gemeinde keine oder nur ungenügende Richtpläne erlassen hat. Art. 14 Abs. 3 BauG gilt nur inbezug auf Gemeindebauvorschriften (3). Anderseits ist aber die kantonale Baudirektion ermächtigt, ländliche Gemeinden mit geringer baulicher Entwicklung nicht nur von der Pflicht zum Erlass von Gemeindebauvorschriften, sondern auch von der Pflicht zur Aufstellung einer Ortsplanung allgemein zu dispensieren (4). Nach dem bernischen Recht besteht wohl bloss eine relative Pflicht zum Erlass von gemeindlichen Richtplänen. Diese sind nur soweit notwendig, als sie für die bauliche Ordnung der Gemeinde im Sinne einer Grundlage unerlässlich erscheinen. In Gemeinden mit einfachen baulichen Verhältnissen kann deshalb ganz oder teilweise von einer Richtplanung abgesehen werden. Der Umfang der Richtplanung ist abhängig davon, inwieweit die Gemeinden nach Art. 14 BauG zum Erlass von Gemeindebauvorschriften im Einzelfall verpflichtet sind.

Die relative Pflicht zur Richtplanung auf kommunaler Stufe stellt sodann eine Besonderheit des bernischen und des neuen zürcherischen Planungsrechts dar (5). Die übrigen kantonalen Bau- und Planungsgesetze, welche das Institut des kommunalen Richtplanes kennen, sehen dessen Erlass als freiwillige Planungsaufgabe der Gemeinden an (6).

1) BauG Art. 14 und 67 II, vgl. Zaugg N 1 der Vorbem. zu Art. 13-40
2) BauG Art. 14 I
3) vgl. hievor Kap. C, Zif. 342 inbezug auf die Auslegung von Art. 14 III im Zusammenhang mit kommunalen Richtplänen
4) BauG Art. 67 II i.V.m. Art. 15 I
5) so PBG Kt. ZH § 31 (insbes. Abs. III), vgl. Vollenweider, W., in Zbl 76 (1975) S. 329 unten
6) z.B. BauG des Kts. LU (§ 11 II), SG (Art. 5 III); BauG-E Kt. SO (§ 9 III)

122. Der Dispens von der Ortsplanung

Da die Ausarbeitung einer Ortsplanung doch eine in zeitlicher wie finanzieller Hinsicht aufwendige Aufgabe darstellt, soll verhindert werden, dass durch die allgemeine und umfassende Planungspflicht einzelnen Gemeinden mit einfachen baulichen Verhältnissen übermässige und unzweckmässige Aufwendungen erwachsen. Zu diesem Zweck sieht das BauG vor, dass die kantonale Baudirektion ländliche Gemeinden mit geringer baulicher Entwicklung nicht nur vom Erlass der Gemeindebauvorschriften, sondern auch von der Ortsplanung allgemein - also auch vom Erlass von Richtplänen und von der Erarbeitung von Grundlagen - dispensieren kann. In diesen Gemeinden gilt dann als bauliche Ersatzordnung das kantonale Normalbaureglement. Der Dispens von der kommunalen Raumplanung ist ein vorläufiger; sobald die Aufgaben der baulichen Ordnung mit den Vorschriften des Normalbaureglementes nicht mehr zweckmässig gelöst werden können, wird eine Ortsplanung notwendig (7). Gemeinden, welche die Voraussetzungen zu einem Dispens erfüllen, hatten die Baudirektion bis Ende 1971 um eine Befreiung von der Ortsplanung zu ersuchen (8).

Die Vorschrift von Art. 111 Abs. 3 BauV, wonach in Gemeinden mit einer bereits weitgehend feststehenden baulichen Strukturierung und Ordnung die Weiterplanung nach einem besonderen Arbeitsprogramm zu betreiben ist, bedeutet m.E. nicht zum vornherein Dispens vom Erlass von Richtplänen. In den Arbeitsprogrammen, welche der Lösung von Einzelproblemen dienen, gilt es, das Vorgehen zur Weiterführung und allfälliger Revision bestehender Planungen festzulegen. Richtpläne werden sich deshalb hier in räumlicher wie in sachlicher Hinsicht nur auf Teilgebiete beziehen.

7) vgl. BauG Art. 15 I & II, sowie Art. 67 II; zum Ganzen: Zaugg N 1 u. 2 zu Art. 15

8) vgl. BauV Art. 113; z.Zt. etwa 80 Gemeinden, sh. Karte 'Stand der Ortsplanungen am 31.12.1975' (im Anhang zum Verwaltungsbericht der Dir. der Bauten für das Jahr 1975, Bern 1976)

2. Inhalt und Geltungsbereich der kommunalen Richtpläne

21. Zum Inhalt der kommunalen Richtpläne

211. Die Aufgabe der Richtpläne

Wie jeder Richtplan ist auch derjenige der Gemeinden ein Mittel zur vertikalen und horizontalen Koordination. Die Richtpläne der Gemeinden bezeichnen die mittel- bis langfristigen Planungsziele namentlich im Hinblick auf die künftige Nutzung des Gemeindegebietes und die vorgesehene Erschliessung. Sie haben Vorbereitungs- und Orientierungsfunktion, da sie als Grundlage für eine zweckmässige Ausgestaltung der Gemeindebauvorschriften (Baureglement und Nutzungspläne) gelten, welche für die Grundeigentümer unmittelbar verbindlich wirken (1). Die richtplanmässig festgelegten Ziele sind im übrigen nur dann zweckmässig, wenn sie den gesetzlich umschriebenen allgemeinen Planungszwecken entsprechen (2) und diese konkretisieren.

212. Zum Inhalt im allgemeinen

Als Koordinationsmittel in einer durchgehenden mehrstufigen Raumplanung ist aus planerischer Sicht auch der kommunale Richtplan grundsätzlich als Gesamtplan auszugestalten, d.h. es sind das ganze Bezugsgebiet und das ganze Gemeindeterritorium sowie alle Sachbereiche, welche für die kommunale räumliche Ordnung und Entwicklung von Bedeutung sind, vom Richtplan zu erfassen. Allerdings sind hier Einschränkungen denkbar. So kann sich einerseits ein Dispens von der Ortsplanung auf bestimmte Teile des Gemeindegebietes beziehen (3), und anderseits brauchen planerische Teilbereiche, die schon in den Richtplänen höherer, namentlich regionaler Stufen eingehend geregelt sind, von der kommunalen Gesamtricht-

1) BauG Art. 70 I & II, BauV Art. 111 I; vgl. auch z.T. Suter, S. 55 f
2) vgl. Zaugg, N 6 zu Art. 70; im übrigen auch Kap. A, Zif. 512
3) namentlich Enklaven, vgl. etwa die Gde. St. Ursanne (nach Karte 'Stand der Ortsplanungen am 31.12.1974', a.a.O.)

planung lediglich übernommen zu werden (4). Es ergibt sich demnach in der Praxis ein gegenüber den regionalen und kantonalen Richtplänen vereinfachtes System von Gesamtplan und Teilplänen. Das bernische BauG kennt indessen keine Unterteilung der kommunalen Richtpläne in Gesamt- und Teilpläne. Eine Notwendigkeit zu einer Gesamtplanung ergibt sich aber dadurch, dass die einzelnen kommunalen Richtpläne, die das Gesetz vorsieht, in einer gegenseitigen Abhängigkeit zueinander stehen. In Zukunft wird sich aber insbesondere in grösseren Agglomerationen da und dort die Frage nach der Notwendigkeit und Zweckmässigkeit einer umfassenden, koordinierten Planung in allen Bereichen der kommunalen Verwaltung stellen. Die räumliche Planung würde in eine noch allgemeinere Gesamtplanug auf kommunaler Stufe integriert (5).

Das Schwergewicht liegt beim kommunalen Richtplan entsprechend seiner Aufgabe in einer Konkretisierung der allgemeinen Planungsziele hinsichtlich der baulichen Entwicklung für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum (Z 1: nach 10 bis 15 Jahren und Z 2: nach 20 bis 25 Jahren seit Planerlass) (6). Dabei gilt es vor allem, die künftige Nutzung des Gemeindegebietes und die vorgesehene Erschliessung des Baugebietes gestützt auf Grundlagen, die über die künftigen Bedürfnisse der Gemeinde diesbezüglich Auskunft geben, unter Berücksichtigung der notwendigen und verfügbaren finanziellen Mittel festzulegen (7).

Hinsichtlich der Genauigkeit kommt ein kommunaler Richtplan - insbesondere ein Nutzungsrichtplan - oft schon recht nahe an den unmittelbar verbindlichen Nutzungsplan heran. Parzellengenaue Abgrenzungen der einzelnen Planinhalte sind möglich. Der Richtplan unterscheidet sich aber vom Zonenplan und vom kommunalen Ueberbauungsplan stets nicht nur inbezug auf die rechtlichen Wirkungen und die Genauigkeit, sondern auch

4) vgl. dazu Zif. 221 hienach zur Frage des kommunalen Landschaftsrichtplanes
5) vgl. hiezu wegweisend: Planungsverordnung der Stadt St. Gallen vom 27.5.1975; dazu Lendi, M., Die Planungsverordnung der Stadt St. Gallen, in DISP 39 (Zürich 1975), S. 43 ff
6) vgl. BauV Art. 111 I; ferner Kap. A, Zif. 512; RPG Art. 11 I lit. b
7) BauG Art. 70 I; vgl. auch den Flächennutzungsplan des dt. BBauG's (§ 5), dazu Friauf, S. 384 f

inbezug auf den Planungszeitraum. Die Nutzungspläne der Gemeinden legen eine unmittelbar verbindliche räumliche Ordnung fest und stellen die unmittelbare Grundlage für die einzelnen Realisierungsmassnahmen (z.B. Baubewilligungen) dar; sie sollen sich daher nur auf klar überblickbare Zeiträume beziehen (8).

Die Richtpläne der Gemeinden sind durch technische Berichte zu ergänzen. Diese sollen über die Grundlagen Auskunft geben, welche für die Bemessung der verschiedenen Zonen, der Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsanlagen bestimmend waren (9). Mit dem technischen Bericht soll also im Hinblick auf eine umfassende Information das den Richtplänen zugrundeliegende Planungskonzept erläutert werden.

Die gegenseitige Abstimmung der Ortsplanungen benachbarter Gemeinden sowie die Koordination zwischen den Ortsplanungen und der Regionalplanung wird erleichtert, wenn der kantonale Gesetzgeber für die kommunalen Pläne gewisse, minimale Inhalte festsetzt. Diesbezügliche Vorschriften finden wir im bernischen BauG etwa unter den Rahmenbestimmungen zum Zonenplan (10). Aber auch die Bestimmungen über die kommunalen Richtpläne legen minimale Planinhalte fest. Da die Ortsplanung im allgemeinen der baulichen Ordnung im Gemeindegebiet zu dienen hat, wird auch von den kommunalen Richtplänen verlangt, dass sie sich zumindest über die Baugebiete und ihre Nutzung aussprechen. Zur Verwirklichung der in den Richtplänen der Nutzung vorgesehenen baulichen Ordnung genügt es aber nicht, unmittelbar verbindliche Nutzungspläne aufzustellen. Da die Gemeinden von Gesetzes wegen verpflichtet sind, ihr Baugebiet mit den Hauptsträngen des Strassen-, Leitungs- und Kanalisationsnetzes auszurüsten, (Basiserschliessung) (11), und da die Erschliessung der Grundstücke eine wesentliche Voraussetzung zu deren tatsächlichen Ueberbaubarkeit darstellt, ist es notwendig, dass die Erschliessungsmassnahmen im Rahmen der Orts-

8) vgl. etwa RPG Art. 26: vgl. Zaugg, N 5 zu Art. 20; Meyer, M., S. 30
9) BauV Art. 115 II
10) BauG Art. 21-30; vgl. hiezu Zaugg, N 4 zu Art. 70
11) BauG Art. 71; Zaugg, N 1 zu Art. 71

planung festgelegt und insbesondere von Anfang an auf die Nutzungsrichtpläne abgestimmt werden. Neben einem kommunalen Nutzungsrichtplan ist deshalb ein Erschliessungsrichtplan (12) unentbehrlich. In diesem Zusammenhang gilt es dann notwendigerweise auch die finanziellen Aufwendungen der finanziellen Leistungskraft der Gemeinde gegenüberzustellen und die Durchführbarkeit der Ortsplanung in einem Finanzrichtplan (13) darzulegen.

Der unerlässliche Inhalt der kommunalen Richtpläne wird durch die gesetzlich genannten, in der Regel unentbehrlichen Arten von Teilrichtplänen bestimmt: Nutzungs-, Erschliessungs- und Finanzrichtplan (14).

213. Zu den Arten von Richtplänen der Gemeinden

Die gesetzlich genannten Arten kommunaler Richtpläne sind nicht ohne weiteres und ausnahmslos als Teile eines Gesamtrichtplanes zu sehen. Einerseits bildet der Finanzrichtplan eine notwendige Grundlage für die Ausgestaltung des Nutzungs- und des Erschliessungsrichtplanes. Letzterer wiederum muss anderseits vom Nutzungsrichtplan bezüglich seiner Wirkungen unterschieden werden; er hat selbständige Bedeutung und kann materiell zu Veränderungen von Planfestsetzungen eines Zonenplanes, also eines unmittelbar verbindlichen Nutzungsplanes führen (15).

Den Gemeinden steht es schliesslich frei, weitere Arten von Richtplänen vorzusehen. Die Aufzählung der einzelnen kommunalen Richtpläne im Gesetz ist - im Gegensatz zu den unmittelbar verbindlichen Raumnutzungsplänen der Gemeinden - nicht als abschliessend zu verstehen. Von der Aufgabe der Ortsplanung her ist wohl allenfalls eine Aufteilung der im Gesetz erwähnten Richtpläne bedeutsam. So kann der allgemeine Nutzungsrichtplan in einen Siedlungs- und einen Landschaftsrichtplan, der Erschliessungsrichtplan in Teilpläne des Verkehrs bzw. der Strassen und Teilpläne der Ver- und Entsorgung gegliedert werden (16).

12) über die besondere Bedeutung dieses Planes sh. Zif. 413 u. 441 hienach
13) mehr dazu unten, Zif. 223
14) BauG Art. 70 I; BauV Art. 115 I
15) vgl. unten, Zif. 222 und Zif. 441 hienach
16) so z.B. die Richtpläne der Gde. Seedorf vom März 1973 (vgl. dazu B der BD vom 19.7.74 u. vom 25.7.75)

22. Die Arten kommunaler Richtpläne des BauG's im einzelnen

221. Der Nutzungsrichtplan

Der Nutzungsrichtplan hat zunächst das künftige Baugebiet in der Gemeinde vom übrigen Gebiet zu scheiden. Dabei sind die kantonalen und regionalen Pläne von Gesetzes wegen zu beachten. Ferner soll das für den näheren und weiteren Planungszeitraum vorgesehene Siedlungsgebiet der Gemeinde ihren künftigen Bedürfnissen und Entwicklungsmöglichkeiten entsprechen. Hiezu sollen die verschiedenen Vorarbeiten der Ortsplanung (Planungskonzept) Auskunft geben. Obwohl die künftige Nutzung des Gemeindegebietes in den Richtplänen nur wegleitend, d.h. in den Grundzügen und nicht parzellenbezogen festgelegt werden soll (1), wird es regelmässig notwendig sein, neben den sogenannten Grundnutzungen auch die einzelnen Nutzungsarten (Zonen) bereits hier zu bestimmen. Auch über die Nutzungsintensität des Baugebietes soll der Richtplan der Gemeinde Angaben enthalten (2). Dadurch werden die Zonenpläne für den Zeitpunkt Z 1 und Z 2 schon weitgehend präjudiziert. Die Richtpläne müssen die Planungsziele genügend genau bezeichnen, damit deren Verwirklichung durch die Raumnutzungspläne gesichert wird. In der Praxis wird der Siedlungs- bzw. Nutzungsrichtplan einer Gemeinde oft weitgehend die gleichen Zoneneinteilungen enthalten wie der nachfolgende Zonenplan (3). Ein Unterschied des Nutzungsrichtplanes zum Raumnutzungsplan besteht damit vorwiegend im zeitlichen Geltungsbereich der Planangaben . Da die Richtpläne sowohl auf ein mittelfristiges als auch auf ein langfristiges Planungsziel ausgerichtet sind, sollte auch zwischen Planinhalten bezogen auf den Zeitpunkt Z 1 und solchen auf den Zeitpunkt Z 2 unterschieden werden.

Der kommunale Nutzungsrichtplan soll auch über die künftige Nutzung und deren Einschränkungen ausserhalb des Siedlungsgebietes Auskunft geben, soweit dies nicht bereits aus kantonalen Vorschriften (4), kantonalen und regionalen Plänen hervorgeht. Insbesondere

1) so BauV Art. 115; vgl. Albisetti, S. 349
2) vgl. Kap. D, Zif. 213
3) vgl. hier als Bsp. Nutzungsrichtplan der Gde. Seedorf vom März 1973
4) vgl. BauG Art. 23 f

hinsichtlich des Landschaftsschutzes sind die Gemeinden befugt bzw. gehalten, einzelne Teile des Gemeindegebietes als Schutzgebiete vorzusehen, wenn sich besondere, über die kantonalen und regionalen Anordnungen hinausgehende Schutzmassnahmen aufdrängen (5). Die Bezeichnung der schützenswerten Landschaften, Naturdenkmäler sowie der historisch und kulturgeschichtlich wertvollen Bauten, Städte und Ortsbilder gehört in den Nutzungsrichtplan der Gemeinde. Die Bestimmung der Schutzmassnahmen im einzelnen und die unmittelbar verbindliche Festlegung der Schutzgebiete hat dann gestützt auf den Richtplan im Baureglement und im Zonenplan zu geschehen (6). Nutzungsbeschränkungen aus Gründen des Landschaftsschutzes und des Ortsbildschutzes ergeben sich für das Baugebiet wie auch für das übrige Gebiet.

Als besonderer Planinhalt gehört zum Nutzungsrichtplan auch die Bezeichnung der in näherer und weiterer Zukunft (Z 1 und Z 2) benötigten Freiflächen zur Errichtung künftiger kommunaler Bauten und Anlagen.

In der Regel erlaubt das Bezugsgebiet der Ortsplanung die Darstellung der erwähnten Planinhalte in einem allgemeinen Nutzungsrichtplan, ohne dass das ganze unübersichtlich würde. Ein grosser Teil der Nutzungseinschränkungen ergibt sich ohnehin schon aus übergeordneten Plänen und aus amtlichen Inventaren (7) und wird orientierungshalber im kommunalen Richtplan nochmals aufgeführt.

222. Der Erschliessungsrichtplan

In diesem Teilplan werden die für einen künftigen Planungszustand Z 1 und Z 2 erforderlichen Anlagen der Basiserschliessung dargestellt. Dies bedeutet zunächst, dass zwischen Erschliessungsrichtplan und Nutzungsrichtplan eine gegenseitige Abhängigkeit besteht. Die

5) vgl. BauV Art. 4 II und 8 I i.V.m. Art. 6
6) u.U. auch im Ueberbauungsplan; vgl. BauG Art. 29, 17 (Zif. 3); als Bsp. BR der Gde Bremgarten vom 21.5.74 (Art. 33); zur Situation bei Fehlen kommunaler Vorschriften vgl. Zaugg, N 7 zu Art. 5 (S. 80)
7) nicht so dagegen das Hinweisinventar der kt. Denkmalpflege und das Ergänzungsinventar der Gde (vgl. BauV Art. 7)

vorgesehene Ueberbauung des Gemeindegebietes bildet die Gundlage für die Dimensionierung des Leitungs-, Strassen- und Kanalisationsnetzes. Auch in Gemeinden, in denen die verbindliche Abgrenzung des Baugebietes statt durch die Zonenplanung auf dem Wege der Erschliessungsplanung und mit Hilfe von Ueberbauungsplänen vorgenommen wird, sind Richtpläne notwendig (8). Dabei stellt ein Erschliessungsrichtplan allein nur eine ungenügende Grundlage dar. Es bedarf auch hier zumindest einer grundsätzlichen Festlegung der mittel- und langfristigen Planungsziele hinsichtlich der allgemeinen Nutzung und Besiedlung des Gemeindegebietes in einem allgemeinen Nutzungsrichtplan.

Der Erschliessungsrichtplan bildet aber neben dem Nutzungsrichtplan eine wichtige Grundlage für die Ausarbeitung der Gemeindebauvorschriften. Er bezeichnet nämlich nicht nur die notwendigen Erschliessungsanlagen und deren Kapazitäten, sondern setzt gestützt auf den Finanzrichtplan auch Prioritäten fest. Die Gemeinden sollen im Erschliessungsrichtplan Ausbauetappen für die Erstellung der Basiserschliessungsanlagen unterscheiden. Die zeitliche Staffelung der Erschliessung des Baugebietes, welches im Nutzungsrichtplan bezeichnet ist, bewirkt, dass nicht nur ausserhalb der Bauzone sogenanntes Bauerwartungsland entsteht, sondern auch innerhalb der Bauzone sogenanntes Rohbauland, welches erst in einem späteren Zeitpunkt überbaut werden kann (9), geschaffen wird. Die Erschliessungsetappen sind auch bei der Ausarbeitung von Zonenplänen zu beachten; sie können sogar Einfluss auf bestehende Zonen- oder andere Nutzungspläne haben und schliesslich zu einer vorläufigen Reduktion der bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzone führen (10). Die kantonale Baudirektion kann Gemeinden mit zu grosser Bauzone und ohne Erschliessungsetappenplan zu dessen Aufstellung eine Frist setzen und bis dahin provisorisch das Gebiet der ersten 15-jährigen Erschliessungsetappe bezeichnen (Art. 3 II der V vom 24.5.72 zum Vollzug des BB's vom 17.3.72).

8) vgl. Kap. B, Zif. 124 lit. a hievor: Albisetti, S. 355 unten
9) vgl. BauG Art. 72 II
10) vgl. Albisetti, S. 360; mehr dazu auch unter Zif. 441 hienach

Der Erschliessungsrichtplan befasst sich nur mit der Basis- oder Groberschliessung; die Detail- oder Feinerschliessung obliegt den bauwilligen Grundeigentümern unter Vorbehalt einer durch die Gemeinde bestimmten Pflicht zur Detailerschliessungsplanung mit allfälliger Ersatzvornahme durch die Gemeinde (11). Basiserschliessung bedeutet die Ausrüstung des Baugebiets mit den Hauptsträngen des Strassen-, Leitungs- und Kanalisationsnetzes. Im Erschliessungsrichtplan sind daher Angaben zu machen über die bestehenden und die für die einzelnen Erschliessungsetappen notwendigen Strassen (Sammel- und Erschliessungsstrassen), die Hauptleitungen (Wasserversorgung, Elektrizität) und die Hauptstränge der Abwasserleitungen. Allgemein gelten als Anlagen der Basiserschliessung die von der Gemeinde in ihren Plänen und Vorschriften als solche bezeichneten, sowie ihrer Natur nach zu den Hauptsträngen zu rechnenden Anlagen (12).

Bei der Kanalisationsplanung als Teil der Erschliessungsplanung sind die eidgenössischen und kantonalen Vorschriften der Gewässerschutzgesetzgebung zu berücksichtigen. Die im Erschliessungsrichtplan festgelegten Anlagen der Abwasserreinigung und Kanalisation, welche auf einen Planungszustand Z 1 bezogen sind, sollen sich stets mit den Anlagen gemäss generellem Kanalisationsprojekt der Gemeinde decken (13). Die im Hinblick auf ein langfristiges Planungsziel (Z 2) erforderlichen Kanalisationsbauten ergeben sich aus dem Kanalisationsrichtplan (14). Dieser ist als Bestandteil des allgemeinen kommunalen Erschliessungsrichtplanes zu verstehen.

Der Erschliessungsrichtplan kann zu einem umfassenden Richtplan der Versorgung und Entsorgung ausgebaut werden, wenn auch Angaben über bestehende und künftige Wasserfassungen, -reservoirs und Pumpstationen, über Transformationsstationen etc. und Abwasserreinigungsanlagen gemacht werden (15).

11) BauG Art. 73 f
12) vgl. BauV Art. 136 II; Zaugg, N 2 zu Art. 71
13) GschG Art. 17, allg. GschV Art. 15, kt. GschV Art. 21; Albisetti, S. 361
14) allg. GschV Art. 16, kt. GschV Art. 22
15) vgl. Richtplan der Ver- und Entsorgung der Gde. Seedorf vom März 1973

223. Der Finanzrichtplan

Mit diesem Richtplan soll eine realistische Ortsplanung gewährleistet werden, indem hier die zur Verwirklichung der Planungsziele erforderlichen finanziellen Aufwendungen den im Planungszeitraum voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mitteln gegenübergestellt werden (16). Während die zur Durchführung des Nutzungs- und Erschliessungsrichtplanes erforderlichen Mittel in einem besonderen Investitionsprogramm aufgezeigt und im technischen Bericht zu den Richtplänen dargestellt werden sollen, geht die allgemeine Finanzplanung darauf aus, die künftigen gesamten Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde für einen mehrere Jahre umfassenden Zeitraum systematisch zu erfassen und programmatisch festzulegen. Dabei lässt sich zwischen kurz-, mittel- und langfristiger Finanzplanung unterscheiden (17). Der Finanzrichtplan ist das Instrument der langfristigen Finanzplanung und enthält in Form einer Globalrechnung Aussagen über die Finanzlage einer Gemeinde für einen 15 Jahre umfassenden Zeitraum. Der Finanzrichtplan ist eine unerlässliche Grundlage für die Erschliessungs- und Nutzungsrichtpläne (18). Anderseits bedingen entwicklungs- und raumordnungspolitische Zielsetzungen entsprechende finanzpolitische Massnahmen, welche im Rahmen der allgemeinen Finanzplanung auf ihre Realisierungsmöglichkeiten hin geprüft werden müssen. Die Finanzrichtplanung und die Richtplanung über die Nutzung und Erschliessung des Gemeindegebietes sind gegenseitig aufeinander abzustimmen (19).

Gegenstand und Aufgaben des Finanzrichtplanes lassen erkennen, dass es sich hier nicht um einen Teilplan einer raumbezogenen Gesamtplanung handeln kann. Der Finanzrichtplan ist ein raumbedeutsamer Plan im weiteren

16) BauG Art. 70 I; BauV Art. 115 I; vgl. auch Schulze, H., Integration flächenbezogener und finanzbezogener Planung, in Planung VI (Kaiser), S. 81 ff
17) vgl. die allg. Richtlinien für den Finanzrichtplan der Gemeinden im Kanton Bern, Kreisschreiben der Direktionen der Bauten, Gemeinden und Finanzen (gemäss RRB v. 1.11.72) o.O. und o.Jhg., S. 2; vgl. auch Dekret über die Finanzverwaltung der Gemeinden v. 6.9.72, Art. 15
18) vgl. allg. Richtlinien, a.a.O., S. 4
19) vgl. allg. Richtlinien, a.a.O., S. 13

Sinn (20). Auch hinsichtlich der Auswirkungen kann der Finanzrichtplan nicht mit den übrigen kommunalen Richtplänen, welche raumrelevante Pläne i.e.S. sind, gleichgesetzt werden. Die Unsicherheitsfaktoren bezüglich der künftigen Finanzlage im langfristigen Planungsbereich bewirken einerseits, dass der Finanzrichtplan von vornherein nur wegleitenden, unverbindlichen Richtliniencharakter haben kann; anderseits wird auch eine über den Planungszustand Z 1 hinausgehende Planung aus finanztechnischen Gründen problematisch, und eine in Bezug auf den Planungszustand Z 2 dann entstehende Lücke im Vergleich zur übrigen Ortsplanung bedingt die rollende Anpassung der Finanzrichtplanung (21).

Wenn im Folgenden von kommunalen Richtplänen schlechthin die Rede sein wird, soll der Finanzrichtplan als nicht dabei eingeschlossen gelten. Dieser Plan ist aus der Sicht der Ortsplanung eine Grundlage zur Erarbeitung der Raumpläne und könnte ebensogut im ergänzenden technischen Bericht zum Ausdruck gebracht werden. Der Finanzrichtplan der Gemeinde gemäss bernischem Recht entspricht sinngemäss den Angaben über die Durchführung der kantonalen Gesamtrichtpläne in finanzieller Hinsicht gemäss RPG (22).

20) vgl. Suter, Anm. 56 zu S. 55; ferner Kap. A, Zif. 322 hievor
21) vgl. allg. Richtlinien, a.a.O., S. 4 und 6
22) RPG Art. 7 II; vgl. auch hievor Kap. C, Zif. 373

23. Zur Frage weiterer Richtpläne

231. Vorbemerkung

Da das Gesetz die einzelnen Arten von kommunalen Richtplänen nicht abschliessend aufzählt, soll hier die Zulässigkeit von weiteren Richtplänen geprüft werden. Da aber die meisten Teilbereiche einer Ortsplanung in den Nutzungs- und Erschliessungsrichtplänen bzw. in Teilplänen davon enthalten sein können, verbleiben nur wenige Möglichkeiten für neue Richtplanarten, die als raumbedeutsame Pläne i.e.S. betrachtet werden können.

232. Gestaltungsrichtpläne

Im Baureglement (BR) der Gemeinde Bremgarten b.B. wird ein sogenannter Gestaltungsrichtplan erwähnt. Dieser soll wegleitend die Baumassenverteilung in bestimmten grösseren, noch zu überbauenden Gebieten bestimmen (1). Dementsprechend legen BR und Zonenplan - wohl gestützt auf die im Gestaltungsrichtplan bezeichneten Gestaltungsplan-Perimeter - bestimmte Zonen mit speziellen Vorschriften fest (2), d.h. Bauvorhaben in diesen Zonen haben nicht der baulichen Grundordnung, sondern vielmehr den besonderen Bestimmungen des BR's zu genügen (differenzierte höchstzulässige Ausnützungsziffern, zulässige Gebäudearten und -höhen) und eine Ueberbauung wird hier nur mit einem Gestaltungsplan mit Sonderbauvorschriften bewilligt (3). Die bauliche Grundordnung gilt in diesen Zonen nur subsidiär, da der Gestaltungsplan oft geradezu eine Ueberbauung nach der baurechtlichen Grundordnung ausschliesst (4). Der Gestaltungsplan hat aber allen Richtplänen der Gemeinde zu entsprechen und insbesondere den Gestaltungsrichtplan zu berücksichtigen.

Der Gestaltungsrichtplan ist als eine besondere und weiter konkretisierte Planart eines Teilbereichs der kommunalen Nutzungsrichtplanung zu verstehen. Er bestimmt wegleitend, ohne parzellenbezogen zu sein, die

1) BR vom 21.5.74, Art. 1, Abs. 3
2) Zonenplan Bremgarten v. 21.5.74
3) BR Bremgarten, Art. 31 Abs. 2, Abs. 3-6
4) vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 36; Suter, S. 81 ff

im Nutzungs- oder Siedlungsrichtplan festgelegten Nutzungen näher und zwar hinsichtlich Nutzungsgrad und -intensität sowie der Bauformen. Unerlässlich ist es, im Hinblick auf den Zonenplan die Grenzen des Gebietes mit Gestaltungsplanpflicht zu ziehen (5).

Die Zweckmässigkeit und Zulässigkeit der Erstellung eines Gestaltungsrichtplanes ist nun vor allem davon abhängig, ob es rechtmässig ist, für ein bestimmtes Baugebiet die Ueberbauung vom Erlass eines Gestaltungsplanes abhängig zu machen. Dies wird in den Erwägungen zum Beschluss der Baudirektion (B der BD) (6) über die Genehmigung des Baureglementes und des Zonenplans von Bremgarten bejaht und begründet. Es wird vor allem festgehalten, dass der Grundeigentümer keinen Anspruch auf eine Grundordnung habe, wonach er nach Erteilen einer entsprechenden Bewilligung und nicht erst nach einem Planerlass mittels Gemeindebeschluss bauen kann. Die Gemeinden sind zuständig, im öffentlichen Interesse die Ueberbauung ihres Gebietes nicht nur durch eine bauliche Grundordnung, sondern auch durch Sonderordnungen mittels Ueberbauungsplänen, Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften zu regeln. Im erwähnten B der BD wird weiter ausgeführt, dass - gerade in Vorortsgemeinden - eine differenzierte Bebauung im öffentlichen Interesse liegen könne. Sie sei mit den Mitteln des Zonenplanes und des Baureglementes nicht erreichbar, sondern nur mit einem Gestaltungsplan. Insbesondere garantiere die Ausscheidung einer Zone für Gesamtüberbauungen (7) noch keine bestimmte Art der Ueberbauung. Eine Verpflichtung zu einer bestimmten Arealüberbauung ist demnach erst mit einem Gestaltungsplan möglich. Die Zulässigkeit zur Ausscheidung einer Zone mit speziellen Vorschriften, die vorwiegend in einer Gestaltungsplanpflicht bestehen, wird im genannten Genehmigungsbeschluss bejaht, da die gesetzliche Aufzählung der möglichen Zonen (BauG Art. 21 II) nicht abschliessend sei und deshalb weitere Nutzungszonen denkbar seien, sofern daran ein öffentliches Interesse bestehe (8).

5) vgl. als Beispiel den (noch nicht bereinigten) Gestaltungsrichtplan der Gde. Bremgarten v. 13.12.73
6) vom 28.2.1975
7) vgl. BauG Art. 22 III; Suter, S. 89 f
8) vgl. zum Ganzen: B der BD v. 28.2.75, a.a.O., S. 5 ff; vgl. auch BauV Art. 9 (Hiezu auch Zif. 233 hienach)

Da die Gestaltungsplanordnung auf die ortsplanerische Gesamtkonzeption abgestimmt sein muss, ist es zweckmässig, zunächst einen Gestaltungsrichtplan zu erlassen, welcher mit dem allgemeinen Nutzungs- und dem Erschliessungsrichtplan koordiniert werden muss und welcher als wichtigste Grundlage für die Erarbeitung der Gestaltungspläne dient (9).

Es ist festzuhalten, dass die Ausscheidung einer Zone mit Gestaltungsplanpflicht dann nicht in Frage kommen dürfte, wenn die Verwirklichung der Planungsziele, wie sie in den allgemein üblichen Richtplänen festgelegt sind, ebensogut und -zweckmässig durch den Erlass eines Ueberbauungsplanes mit Sonderbauvorschriften erreicht werden könnte.

233. Besondere Richtpläne nach BauV Art. 9?

Im Rahmen der allgemeinen Ausführungsbestimmungen über den Landschaftsschutz i.w.S. (10) wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinden auch die Neugestaltung oder Umgestaltung von Ortsteilen ordnen können, sei dies durch die entsprechende Regelung in den Gemeindebauvorschriften oder durch besondere wegleitende Richtlinien (11).

Es geht hier nicht darum, neue Planungsinstrumente zu schaffen, welche unter Umständen gar bestehende Gemeindebauvorschriften und Nutzungsrichtpläne umzustossen vermöchten. Vielmehr wird wohl in Art. 9 BauV festgehalten, dass mit den bestehenden Mitteln der Ortsplanung eine bestimmte, im Blick auf die planerische Gesamtkonzeption erwünschte bauliche Gestaltung bzw. Sanierung einzelner Gebiete erreicht werden kann. Diese kann in einer besonderen landschaftsschonenden Ueberbauung bzw. einer bestimmten zweckmässigen Baumassenverteilung in neuen Quartieren und neuzuschaffenden Ortszentren bestehen oder auch in der Umgestaltung, namentlich in der Sanierung von bestehenden Zentren, Altstädten und allgemein in der Behebung städtebaulicher Misstände in einzelnen überbauten Ortsteilen (12).

9) über die rechtliche Bedeutung vgl. unten, Zif. 443 hienach
10) Landschafts-, Ortsbild-, Strassenbild- und Objektschutz, vgl. BauV Art. 4
11) BauV Art. 9 I
12) vgl. im Recht der BRD: zum Inhalt des Flächennutzungsplanes: BBauG § 5 IV, vgl. Kohlhammer Kommentar zum BBauG, Bd. I, N V, 1 zu § 5 (S. 22 f)

Als spezielle Gemeindebauvorschriften zur Um- oder Neugestaltung von Ortsteilen eignen sich vor allem der Ueberbauungsplan und die Sonderbauvorschriften (13) und im Zonenplan die Ausscheidung von Zonen mit speziellen Vorschriften, welche im BR näher zu umschreiben sind. Eine bestimmte bauliche Gestaltung eines Ortsteils kann insbesondere durch eine Gestaltungsplanpflicht in den Zonen mit speziellen Vorschriften erreicht werden (14).

Besteht in einer bestimmten Zone gemäss Nutzungsplan eine Gestaltungsplanpflicht, so ist es unerlässlich, dass als gemeinsame Grundlage für den Erlass und die Genehmigung der Gestaltungspläne kommunale Richtpläne zur Verfügung stehen, welche sich zur Neu- und Umgestaltung der fraglichen Teilgebiete äussern. In der Regel dürfte hier der allgemeine Nutzungsrichtplan bzw. der Siedlungsrichtplan nicht genügen. Als besonderer Teilplan kann der Gestaltungsrichtplan grundlegend die Baumassenverteilung in bestimmten Gebieten festlegen. Erst dieser Plan führt zur Ausscheidung der Zonen mit Spezialvorschriften im unmittelbar verbindlichen Nutzungsplan und im BR und zur Gestaltungsplanpflicht als Voraussetzung einer Ueberbauung der betreffenden Teilgebiete. Auf diese Weise kann eine bestimmte bauliche Gestaltung am ehesten erreicht werden (15).

Aber auch wenn die Neu- und Umgestaltung von Ortsteilen durch eine Teilbauordnung mittels Ueberbauungsplan und Sonderbauvorschriften verwirklicht werden soll, sind die Grundlagen dazu in den Richtplänen festzulegen. Hier mag es genügen, im allgemeinen Nutzungsrichtplan die gemäss ortsplanerischer Gesamtkonzeption vorgesehenen Gebiete zu bezeichnen, die einer besonderen Gestaltung oder einer Sanierung bedürfen.

Die besonderen Bestimmungen über die Gestaltung neuer oder sanierungsbedürftiger Ortsteile in den Gemeindebauvorschriften sollen sich also stets auf die kommunalen Richtpläne stützen. BauV Art. 9 I mag daher in dem Sinn

13) vgl. BauG Art. 31 lit. f und g; vgl. Zaugg, N 3 zu Art. 38
14) zur Frage der Zulässigkeit solcher Planungsmassnahmen vgl. oben Zif. 232 hievor
15) Dies gilt auch für Sanierungen; vgl. im übrigen auch hier Zif. 232 hievor

geändert werden. Abs. 2 von Art. 9 wäre dann obsolet. Dagegen sollte zweckmässigerweise Art. 115 I BauV dahingehend ergänzt werden, dass zum Gegenstand der Richtpläne der Nutzung bzw. besonderer Teilrichtpläne auch die besondere bauliche Gestaltung neuer und die Umgestaltung bestehender Ortsteile gezählt würde (16).

Auch ohne besondere Vorschrift bleibt es den Gemeinden indes unbenommen, i.S. eines internen Programmes unverbindliche Richtlinien über die künftige städtebauliche Gestaltung sowie über die Sanierung und Restaurierung bestehender, namentlich historischer Ortsteile festzulegen.

16) inkl. entsprechende Anpassung von Abs. 2 von Art. 115 BauV; vgl. auch dt. BBauG § 5 IV

24. Der zeitliche und räumliche Geltungsbereich kommunaler Richtpläne

241. Zum zeitlichen Geltungsbereich

Da die Richtpläne allgemein ein Mittel zur gegenseitigen Abstimmung der räumlichen Planungen auf den verschiedenen Stufen darstellen, soll auch der kommunale Richtplan einen gleichen Zeitraum umfassen wie die entsprechenden kantonalen und regionalen Pläne. Er ist daher auf eine bestimmte Endvorstellung nach 25-30 Jahren (Z 2) bezogen. Der Richtplan soll darstellen, was unternommen werden muss, damit die Planungsziele bis zum Zeitpunkt Z 2 erreicht werden können. Eine gewisse Gliederung nach Prioritäten ist im Hinblick auf die Verwirklichung des Richtplaninhaltes notwendig. Das bernische Recht verlangt daher, dass die Gemeinden in ihren Richtplänen die allgemeine bauliche Entwicklung sowohl für die weitere Zukunft (langfristiges Planungsziel, Zustand nach 25 oder mehr Jahren) als auch für eine nähere Zukunft (mittelfristiges Planungsziel, Zustand nach 10-15 Jahren) festlegen (1). Bei der zeitlichen Geltung des Planinhaltes muss unterschieden werden, ob sich die einzelnen Planangaben auf einen Zustand Z 1 oder Z 2 beziehen.

Aber nicht nur der Planungszeitraum, sondern auch die Abänderbarkeit und die Notwendigkeit zu Ueberprüfungen und Revisionen beeinflussen die Geltungsdauer des kommunalen Richtplanes und seiner einzelnen Festsetzungen (2). Das bernische Planungsrecht kennt keine Pflicht für den kommunalen Planungsträger, die Richtpläne periodisch zu überprüfen. Dagegen ergibt sich eine kürzere Geltungsdauer als vorgesehen, wenn von den Richtplänen bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abgewichen werden kann und in der Folge eine Revision vorzunehmen ist (3).

242. Zum räumlichen Geltungsbereich

Der Richtplan als Teil der kommunalen Gesamtplanung bezieht sich auf das ganze Gemeindegebiet. Es soll grundsätzlich auch mit der räumlichen Planung auf Gemeinde-

1) BauV Art. 111 I
2) vgl. Lendi, ZSR 92 (1973) I, S. 117/118
3) dazu unten, Zif. 412; vgl. ferner hievor, Kap. C, Zif. 425

ebene letztlich das ganze Kantonsgebiet erfasst werden. Allerdings gilt es nun zu beachten, dass gegenwärtig noch zahlreiche Gemeinden im Kanton Bern von der Pflicht zur Ortsplanung dispensiert sind. Dabei ist auch ein teilweiser Dispens in dem Sinn denkbar, dass für gewisse Teile des Gemeindeterritoriums (insbesondere Exklaven) eine Befreiung von der Planungspflicht eingeräumt wird (4). In diesem Falle ist die räumliche Gesamtplanung auf kommunaler Ebene nicht mehr voll gewährleistet. Allerdings erstrecken sich die Richtpläne übergeordneter Stufen regelmässig auch über die von der Ortsplanung nicht erfassten Gebiete. Ferner gilt anstelle der Gemeindebauvorschriften das kantonale Normalbaureglement und eine provisorische Abgrenzung des Baugebiets als Ersatzordnung. Es entsteht also in Gebieten, auf die sich ein Dispens von der Ortsplanungspflicht bezieht, kein raumplanerisches Vakuum. Die gesetzliche Möglichkeit, ländliche Gemeinden mit geringer baulicher Entwicklung vorläufig von der Pflicht zur kommunalen Raumplanung zu befreien, hat sich in der Praxis wohl als zweckmässig und berechtigt erwiesen (5).

4) vgl. Anm. 3 zu Zif. 212 hievor
5) vgl. BauG Art. 15; ferner hievor, Zif. 12

3. Das Richtplanverfahren in der Gemeinde

31. Grundlagen und Vorarbeiten

311. Vorbemerkung

Wie die kantonale und regionale Planung ist auch diejenige auf Gemeindeebene eine Gesamtplanung. Sie dient nicht bloss der Verwirklichung der kantonalen und regionalen Pläne. Die Richtpläne der Gemeinden basieren auf eigenen, von den kommunalen Planungsträgern erarbeiteten Analysen und Konzepten. Diese sind allerdings nicht die alleinige Grundlage für die kommunalen Richtpläne, denn die Pläne der Gemeinden müssen auf die kantonalen und regionalen Pläne und Vorschriften abgestimmt sein (1). Das raumplanerische Gesamtkonzept der Gemeinde ist stets ein bestimmtes Ergebnis von verschiedenen vorbereitenden Planungsarbeiten. Unerlässlich scheint es, in diesem Zusammenhang die bestehende räumliche Situation zu analysieren, die räumliche Entwicklung aufgrund der bestehenden Verhältnisse und der vorhandenen bzw. zu erwartenden Bedürfnisse (Trend) zu prüfen (2). Zu diesem Zweck wird in der Praxis regelmässig eine Grundeigentümerbefragung durchgeführt, welche über die Wünsche und Erwartungen der Bevölkerung hinsichtlich der künftigen räumlichen Entwicklung und Ordnung Auskunft geben soll. Es sind aber auch die Möglichkeiten und Bedürfnisse der Gemeinde bezüglich einer weiteren baulichen Entwicklung zu untersuchen. Aus all diesen Analysen und Prognosen gilt es, die aus kommunaler Sicht zweckmässigen Planungsziele zu bestimmen. Diese sind sodann mit den kantonalen und regionalen Plänen und Vorschriften zu koordinieren und gelten letztlich als Ziel der in den Richtplänen festzulegenden einzelnen Plananordnungen.

312. Kantonale Vorschriften über die vorbereitende Ortsplanung

In Art. 111 I der BauV wird festgehalten, dass die kommunalen Planungsträger Untersuchungen über die

1) vgl. dazu hievor, Kap. B, Zif. 122 und Kap. C, Zif. 341 f
2) vgl. auch Kap. D, Zif. 312 hievor

bestehenden Verhältnisse, den Ist-Zustand vorzunehmen hätten (3). Hiezu gehören namentlich die Untersuchungen über die natürliche Beschaffenheit des Gemeindegebietes, über die bestehenden Ueberbauungen, den Stand der Erschliessung des Baugebietes, die vorhandenen schützenswerten Orts- und Landschaftsbilder bzw. Natur- und Kulturobjekte, die gegebene bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Struktur der Gemeinde sowie deren finanzielle Lage. Es handelt sich hier um bestehende Tatsachen, die für die künftige bauliche Entwicklung von Bedeutung sein können (4). Aus den umfassenden Untersuchungen sowie gestützt auf die Ergebnisse der erwähnten Grundeigentümerbefragung lassen sich die Bedürfnisse von Bevölkerung und Gemeinde bezüglich der künftigen Raumordnung am besten erkennen.

Die durch das kantonale Recht geforderten sorgfältigen Untersuchungen zur Festlegung der ortsplanerischen Ziele führen dazu, dass die technischen Vorarbeiten ausgewiesenen Fachleuten anvertraut werden müssen (5). Allerdings ist der Entscheid über ein bestimmtes Planungskonzept und über die massgebenden Ziele der Ortsplanung durch die zuständigen politischen Gemeindebehörden zu fällen.

3i3. Die kantonalen und regionalen Pläne und Vorschriften als Grundlagen der kommunalen Richtpläne

Auch bei der Planungstätigkeit haben sich die Gemeinden nach den Rechtsvorschriften des Bundes und des Kantons zu richten. Insbesondere durch das BauG und dessen Ausführungsbestimmungen wird erst das Mass der Entscheidungsfreiheit, der Autonomiebereich der Gemeinde als Planungsträger definiert (6).

Von Gesetzes wegen sind bei der Ortsplanung auch die kantonalen und die regionalen Pläne zu berücksichtigen, wobei es zunächst nicht auf die rechtlichen Wirkungen der Pläne ankommt (7). Allerdings ist es für die pla-

3) vgl. BauV Art. lll I
4) nach Zaugg, N 5 zu Art. 70
5) vgl. BauG Art. 70 I, BauV Art. lll I und Art. ll2 I
6) vgl. dazu Kap. B, Zif. l22; Meyer, M., S. 5
7) BauG Art. 68 I; vgl. hiezu auch Kap. C, Zif. 313 und Kap. D, Zif. 413 hievor

nende Gemeinde von einiger Bedeutung, ob die Richtpläne höherer Stufen als mittelbar verbindliche bzw. behördenverbindliche Anordnungen oder als blosse wegleitende Richtlinien gelten. Die Richtpläne sind dann entweder als rechtsverbindlich, d.h. gleich den übrigen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsanweisungen zu beachten oder aber sie sind als Wegleitung im Hinblick auf die erfolgreiche Zweckmässigkeitsprüfung der kommunalen Planungsakte vor dem Kanton nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Wurde hier in Anlehnung an die künftige Raumplanungsgesetzgebung des Bundes für die kantonalen Gesamtrichtpläne eine Rechtsverbindlichkeit (mittelbare Verbindlichkeit) gefordert, so haben die regionalen Richtpläne nach bernischem Recht blossen Richtliniencharakter (8).

Die Beachtung der Richtpläne höherer Stufen bei der Ortsplanung verlangt aber auch der Grundsatz der durchgehenden Planung. Die bereits auf kantonaler und regionaler Ebene festgelegten Grundzüge der räumlichen Entwicklung beeinflussen notwendigerweise die künftige kommunale Raumordnung. So ist etwa die Erschliessungsplanung in den Gemeinden abhängig von den regionalen und kantonalen Verkehrsrichtplänen. Diese stellen zusammen mit den übrigen Teilrichtplänen übergeordneter Stufe ein wesentliches Hilfsmittel für eine realistische Raumplanung in den Gemeinden dar. Neben dem von der Gemeinde erarbeiteten Planungskonzept soll deshalb schon aus planerischer Sicht die kantonale und regionale Gesamtplanung Grundlage zur Erstellung von Richtplänen auf kommunaler Ebene sein.

Schliesslich sind für die Ortsplanung auch allfällige besondere Weisungen und Vorschriften des Bundes und des Kantons von Bedeutung. Auch für die Richtplanung der Gemeinden sind Richtlinien und Kreisschreiben über die Erstellung und Ausgestaltung von Plänen sowie Musterpläne und -reglemente des Kantons denkbar (9).

8) vgl. hievor Kap. C, Zif. 312 f, 342 und Kap. D, Zif. 411 ff, 422
9) vgl. BauV Art. 115 III; Richtlinien für den Finanzrichtplan der Gemeinden, a.a.O.; V über die Gemeindereglemente § 2, vgl. dazu Kap. D, Zif. 211

32. Die Aufstellung der Richtpläne

321. Die Ausarbeitung der Entwürfe

Die Ausgestaltung der kommunalen Richtplanentwürfe aufgrund der Vorarbeiten und gemäss beschlossenem Gesamtkonzept wird geeigneten Fachleuten übertragen (1). Für die Entwürfe zum Nutzungs- und Erschliessungsrichtplan sowie zu den Raumnutzungsplänen ist dies der Ortsplaner (Planungsbüro), für den Finanzrichtplan zweckmässigerweise ein Bücherexperte (Treuhand- und Revisionsbüro etc.) (2).

Die Ortsplanung im allgemeinen ist in enger Zusammenarbeit mit den regionalen Planungsorganisationen und mit der kantonalen Baudirektion (Planungsamt, Kreisplaner, Unterabteilung für Orts- und Regionalplanung) zu entwickeln. Verschiedentlich werden durch die Baudirektion auch weitere an der Ortsplanung interessierte kantonale Amtsstellen beigezogen (3).

Eine Zusammenarbeit findet regelmässig auch statt zwischen dem Ortsplaner (Planungsfachleute) und den kommunalen Behörden (Planungskommission, Bauinspektorat, Gemeinderat).

322. Vernehmlassungsverfahren über die Richtplanentwürfe der Gemeinde?

Die Stellungnahme des Kantons wird im Bereinigungsverfahren über die vom zuständigen Gemeindeorgan gutgeheissenen Richtplanentwürfe ermöglicht. Ferner gewährleistet die notwendige Zusammenarbeit der planenden Instanzen der Gemeinde mit dem Kanton eine gewisse Mitwirkung. Auch innerhalb der Gemeinde sind die interessierten Kreise (z.B. Verkehrsbetriebe und andere städtische Werke) eher in das Richtplanverfahren einzubeziehen, als dass hier - sei es vor oder nach Gutheissung der Richtplanentwürfe - noch ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden sollte. Dieses könnte leicht einen beförderlichen Abschluss des Planverfahrens gefährden.

1) vgl. auch BauV Art. 112 I; ferner Kap. D, Zif. 321 hievor
2) vgl. etwa den Finanzrichtplan der VG Rubigen vom 14.12.1971
3) BauV Art. 112 II und III

Das bernische Recht sieht denn auch kein solches Vernehmlassungsverfahren über kommunale Richtplanentwürfe vor. Die Gemeindebürger erhalten damit allein im Rahmen einer Grundeigentümerbefragung eine Gelegenheit, ihre Interessen an der Ausgestaltung der Ortsplanung geltend zu machen. Zu den vom Gemeinderat gutgeheissenen Richtplanentwürfen können sich schliesslich weder die Grundeigentümer noch die übrigen Gemeindebürger äussern (4).

323. Das Bereinigungsverfahren beim Kanton

Wenn die vom Ortsplaner ausgearbeiteten Richtplanentwürfe vom Gemeinderat gutgeheissen sind, geht es darum, vor der endgültigen Beschlussfassung die Uebereinstimmung der künftigen kommunalen Pläne mit den Interessen und den Gesamtplänen der Regionen und des Kantons nachzuprüfen. Bezüglich Zweck, Umfang und Verfahren sowie Auswirkungen der Bereinigung kann hier auf die entsprechenden Ausführungen bei den regionalen Richtplänen verwiesen werden (5). Im Bereinigungsverfahren über Richtpläne der Gemeinden hat die Baudirektion auch die Stellungnahmen des Regierungsstatthalters (als ordentliche Baubewilligungsbehörde und Aufsichtsinstanz über die Gemeinden) und der betreffenden Regionalplanungsorganisation einzuholen (6).

Wenn die kommunalen Richtpläne im Rahmen der Gesamtortsplanung erlassen werden, d.h. wenn unmittelbar auf die Erstellung der Richtpläne die Ausarbeitung der Zonenpläne sowie anderer Gemeindebauvorschriften folgt, so kann das Verfahren über die Bereinigung der Richtpläne mit demjenigen über die Vorprüfung der Gemeindebauvorschriften kombiniert werden (7). Sofern ein Zonenplanentwurf besteht, ist dieser stets mit den zu bereinigenden Richtplanentwürfen der kantonalen Baudirektion vorzulegen (8). Diese Massnahme

4) vgl. dagegen für die kant. Gesamtrichtpläne RPG Art. 8 II; ferner Kap. F, Zif. 134
5) hievor Kap. D, Zif. 33
6) BauV Art. 116 II; BewD Art. 7 II; G über die Regierungsstatthalter v. 3.9.1939/6.11.1973, Art. 12; V über die Obliegenheiten der Regierungsstatthalter v. 23.12.55, § 5
7) vgl. BauV Art. 120 u. Art. 116; als Bsp. vgl. B der BD Nr.4408 v. 5.10.73 über die Genehmigung der Ortsplanung der VG Rubigen, S. 3
8) BauV Art. 116 I

dient dem Kanton nicht zuletzt dazu, die Zweckmässigkeit der richtplanmässigen Unterscheidung nach mittel- und langfristigen Planungsanordnungen besser prüfen zu können. Der Zonenplan soll zur Realisierung des Richtplanes in einem Teilabschnitt (Z O bis Z 1 z.B.) des langfristigen Planungszeitraumes der Richtpläne beitragen (9).

9) vgl. zum Unterschied im zeitlichen Geltungsbereich bei den beiden Planarten: hievor, Zif. 212

33. Die Beschlussfassung über die Richtpläne

331. Vorbemerkung

Nach erfolgter Bereinigung sind die Richtplanentwürfe durch die Gemeinden zu beschliessen und in Kraft zu setzen. Der Gemeindebeschluss darüber ist in dem Sinne endgültig, als nach geltendem Recht eine nachträgliche Genehmigung durch eine kantonale Behörde nicht stattfindet (1).

332. Das zuständige Gemeindeorgan

Die wesentlichen verfahrensmässigen Unterschiede zwischen Richtplänen und Nutzungsplänen der Gemeinden liegen in der Beschlussfassung. Dabei fehlt bei den Richtplänen nicht nur das Erfordernis einer kantonalen Genehmigung. Auch das zum Beschluss zuständige Organ kann nach geltendem Recht für die beiden Planarten verschieden sein. Während die Nutzungspläne als unmittelbar verbindliche Anordnungen von Gesetzes wegen nach dem für Gemeindereglemente geltenden Verfahren erlassen werden, das die rechtsstaatlichen Garantien der demokratischen Gesetzgebung gewährleistet, so wird der Richtplan grundsätzlich durch den Gemeinderat, d.h. durch die Exekutive, beschlossen und in Kraft gesetzt. Allerdings kann diese Kompetenz einem dem Gemeinderat übergeordneten Organ, also dem Gemeindeparlament (Grosser Gemeinderat, Stadtrat) oder der Gesamtheit der Stimmbürger (Gemeindeversammlung, Urnenabstimmung) übertragen werden (2). Die einzelnen Gemeinden sind in der Regelung dieser Zuständigkeit frei und das kantonale Recht fordert allein, dass die Richtpläne zumindest vom vollziehenden Organ, (Gemeinderat) zu erlassen sind. Im Gegensatz zum Verfahren bei Gemeindebauvorschriften ist beim Richtplanerlass keine Volksabstimmung vorgeschrieben (3). Die Angleichung des Verfahrens über den Richtplanbeschluss an dasjenige über den Erlass von Gemeindebauvorschrif-

1) vgl. BauV Art. 117 I; vgl. dazu Kritik in Kap. D, Zif. 341 hievor
2) BauV Art. 117 I; vgl. auch BauG Art. 70 I und Art. 41; Meyer, M., S. 30 und S. 125 ff
3) vgl. Meyer, M., S. 130; vgl. aber auch BauG Art. 43

ten wäre vom engen Sachzusammenhang zwischen den beiden Planarten her zu begrüssen. Sie würde eine rechtsverbindliche (bzw. mittelbar verbindliche) Wirkung des kommunalen Richtplanes ermöglichen und würde eine Mitwirkung der Stimmbürger am Zustandekommen des seine Interessen berührenden Richtplanes gewährleisten (4). Der Umstand, dass es schwierig ist, dem Gemeindebürger die Unterschiede zwischen Richtplan und unmittelbar verbindlichem Nutzungsplan deutlich zu machen (5), soll nicht davon abhalten, die Stimmberechtigten über beide Planarten entscheiden zu lassen.

333. Publikation und öffentliche Auflage

Nach dem Erlass ist die Inkraftsetzung der kommunalen Richtpläne im Amtsanzeiger bzw. auf andere übliche Weise öffentlich bekanntzumachen (6). Gleich wie bei den regionalen Richtplänen bedeutet auch hier die Publikation nicht eine Gültigkeitsvoraussetzung für die beschlossenen Pläne. Dem Einzelnen soll aber davon Kenntnis gegeben werden - insbesondere dann, wenn der Planerlass nicht in die Zuständigkeit der Stimmberechtigten fällt -, dass Richtpläne als Grundlagen für die Gemeindebauvorschriften in Kraft gesetzt werden und dass sie für alle Interessierten zur Einsicht aufgelegt werden.

Eine öffentliche Auflage ist in dem Sinne vorgeschrieben, als auch die Richtpläne kommunaler Stufe mit den dazugehörigen technischen Berichten auf der betreffenden Gemeindeschreiberei von jedermann und jederzeit zur Einsicht bereitzuhalten sind (7).

334. Der Erlass von Richtplänen durch Viertelsgemeinden (Anhang)

Das Richtplanverfahren in Viertelsgemeinden weist grundsätzlich keine Besonderheiten auf. Die Zuständigkeit der Viertelsgemeinde zur Ortsplanung ergibt sich aus dem Organisationsreglement der Gesamtgemeinde. Da diese über ihre Unterabteilungen die unmittelbare Aufsicht

4) BauV Art. 119 II könnte dann gestrichen werden; vgl. dazu unten Kap. F, Zif. 113, 134 und auch Zif. 421 hienach
5) vgl. Albisetti, S. 353
6) BauV Art. 117 II
7) vgl. dazu auch Kap. D, Zif. 343 sowie BauV Art. 117 II

hat, bedürfen die Reglemente der Viertelsgemeinden der Genehmigung des Gemeinderates der Gesamtgemeinde (8). Für die Ortsplanung bedeutet dies, dass sicher einmal alle unmittelbar verbindlich wirkenden Gemeindebauvorschriften von der Gesamtgemeinde genehmigt werden müssen. Dagegen wäre das bei Richtplänen nicht notwendig, da diese nicht als Gemeindereglemente erlassen werden. Immerhin gehen sämtliche kommunalen Richtpläne im Entwurf zur Bereinigung an den Kanton. Es wäre zweckmässig, die von der Viertelsgemeinde gutgeheissenen Richtplanentwürfe vor ihrer Einreichung an den Kanton auch der Gesamtgemeinde vorzulegen. Im Bereinigungsverfahren über die genannten Entwürfe würde es sich dann erübrigen, noch den notwendigen Mitbericht der Gesamtgemeinde einzuholen. Diese würde ferner mit der Genehmigung der Planentwürfe der Viertelsgemeinde eine gewisse Gewähr bieten, dass die planerischen Interessen der Viertelsgemeinde mit denjenigen der Gesamtgemeinde und ihrer anderen Unterabteilungen koordiniert wären. Die Genehmigung der Richtpläne ist in der Praxis üblich (9).

8) GG Art. 131
9) vgl. den am 28.7.72 vom Gemeinderat der Gesamtgemeinde genehmigte Nutzungsrichtplan der VG Rubigen

4. Die Wirkungen kommunaler Richtpläne

41. Die gesetzlichen Bestimmungen

411. Vorbemerkung

Die Gemeinden als Träger der Richtplanung auf kommunaler Stufe sind im Rahmen der gesetzlich umschriebenen Autonomie zur Rechtsetzung befugt. Sie könnten deshalb grundsätzlich auch Richtpläne mit rechtsverbindlicher Wirkung erlassen. Die Regelung der einzelnen Planungsinstrumente ist indes Sache des kantonalen Rechts, des BauG's als ein Rahmenerlass auch für die durch die Gemeinden auszugestaltende Ortsplanung. Es müssen daher für die Klärung der rechtlichen Auswirkungen des kommunalen Richtplanes dessen Begriffsumschreibung und Verfahrensregeln im kantonalen Recht herangezogen werden.

412. Die Wirkungen des kommunalen Richtplanes im allgemeinen

Die Richtpläne der Gemeinden gelten als Grundlage für eine zweckmässige Gestaltung der Gemeindebauvorschriften und für die Erschliessung des Gemeindegebietes. Für die Grundeigentümer sind sie nicht bindend (BauG Art. 70 II). Die BauV präzisiert, dass die Richtpläne von den Gemeindebehörden bei der gesamten Verwaltungstätigkeit, insbesondere aber auch bei der Ausarbeitung der Gemeindebauvorschriften einzuhalten sind (1). Ausgehend von diesen beiden Bestimmungen wäre es denkbar, dass der kommunale Richtplan gemäss kantonalem Recht für gewisse oder für alle Planungsbehörden rechtsverbindlich wirkte und für die Grundeigentümer einen mittelbar verbindlichen Plan darstellte. Nun gibt es aber von der grundsätzlichen Verpflichtung, die Richtpläne zu beachten, in der BauV nach zwei Seiten hin Ausnahmen. Einmal kann vom kommunalen Richtplan abgewichen werden, wenn es veränderte Verhältnisse im Plangebiet oder begründete Einsprachen gegen die richtplankonformen Gemeindebauvorschriften erfordern. Unter diesen

1) BauV Art. 118 I und Art. 112 II

beiden sachlichen Voraussetzungen kann eine noch zu beschliessende und notwendige Revision des Richtplanes eigentlich vorweggenommen werden (2). Die Zulässigkeit von Abweichungen spricht für den Richtliniencharakter des kommunalen Richtplanes. Dass diesem keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, geht sodann auch daraus hervor, dass nach geltendem bernischen Recht eine Beachtung der Richtpläne der Gemeinden letztlich nur aufgrund einer Selbstbindung der kommunalen Planungsträger gefordert werden kann. Ausdrücklich ist das zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften zuständige Organ nicht an diejenigen Richtpläne gebunden, bei deren Festlegung es nicht mitgewirkt hat (3). Schliesslich sind die regionalen Planungsorganisationen und die staatlichen Behörden und Verwaltungsorgane an die gemeindlichen Richtpläne nur gebunden, soweit sie diesen im Bereinigungsverfahren zugestimmt haben (4). Das bernische Recht schliesst damit aus, dass die kommunalen Richtpläne als mittelbar verbindliche oder behördenverbindliche Anordnungen gelten. Die Gesamtheit der Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament als zuständiges Organ zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften verpflichtet sich selbst zu einer Beachtung der Richtpläne; denn sie können bei deren Festlegung nur in dem Sinne mitwirken, als sie den ordentlicherweise vom Gemeinderat beschlossenen Plänen zustimmen oder dass sie selbst über die Richtpläne beschliessen (5). Die Regelung der bernischen BauV entspricht dem Grundsatz, dass eine übergeordnete Instanz nicht durch Anordnungen untergeordneter Instanzen gebunden werden könne und unterscheidet sich vom Genehmigungsvorbehalt i.S. einer Voraussetzung für die Verbindlichkeit gegenüber der übergeordneten und plangenehmigenden Instanz (6). Da im übrigen nicht einschränkend gesagt wird, welche Behörden von den Richtplänen abweichen können, wenn es veränderte Umstände erfordern, kann den kommunalen Richtplänen vom kantonalen Recht her auch keine verbindliche Wirkung im Sinne einer Verwaltungsanweisung an die der kommunalen Richtplanungsbehörde untergeordneten Instanzen zuerkannt werden.

2) BauV Art. 119 I und III
3) BauV Art. 119 II; vorbehalten bleibt die Zweckmässigkeitsprüfung der Gemeindebauvorschriften nach BauG Art. 44
4) Art. 118 III BauV (unter Vorbehalt von Art. 119 I)
5) BauV Art. 117 I
6) vgl. hievor, Kap. C, Zif. 321

Schliesslich wird auch im Zuge der inhaltlichen Bestimmung des kommunalen Richtplanes in der BauV festgehalten, dass hier im Sinne einer Wegleitung die künftige Nutzung und Erschliessung des Gemeindegebietes aufgezeigt werden soll (7).

413. Besonderheiten bei einzelnen Planarten

Schon bei der Darstellung der einzelnen Arten hat sich gezeigt, dass es den kommunalen Richtplan schlechthin kaum gibt. Insbesondere sind der Erschliessungs- und der Finanzrichtplan von den übrigen Richtplänen zu unterscheiden.

Der Finanzrichtplan ist schon von seiner Darstellung und seinem Inhalt her kein raumbedeutsamer Plan i.e.S. Er dient vielmehr als Grundlage zur Erarbeitung der übrigen Richtpläne auf Gemeindeebene und ist als vorbereitender, unverbindlicher Plan einzustufen (8).

Auch der Erschliessungsrichtplan weist, sobald er Ausbauetappen für die Basiserschliessung festlegt, gegenüber den andern Richtplänen eine Besonderheit auf. Ein solcher Etappenplan wirkt sich u.U. unmittelbar auf die Baumöglichkeiten der Grundeigentümer aus. Dieser kann nur dann bauen, wenn sein Land bereits erschlossen ist oder in den nächsten 15 Jahren erschlossen werden muss (9). Insbesondere bestimmen die Ausbauetappen der nächsten 15 Jahre zuweilen auch den GKP-Perimeter (10). Die Gemeinde schliesslich ist an das im Erschliessungsetappenplan festgelegte Programm gebunden (11). Ein Erschliessungsetappenplan über bereits eingezontes Baugebiet bewirkt letztlich, dass aus Rohbauland materiell eigentlich Bauerwartungsland entsteht.

7) vgl. BauV Art. 115 I
8) vgl. hievor, Zif. 223
9) BauG Art. 72 II; vgl. Zaugg, N 8 zu Art. 70 und N 3 zu Art. 71
10) vgl. kt. GschV Art. 21 II
11) BauV Art. 118 II unter Vorbehalt von BauG Art. 72 II und BauV Art. 119

42. Verfahrensvorschriften als Hinweis auf die Wirkungen der kommunalen Richtpläne

421. Die allgemeine Regelung

Die kommunalen Richtpläne werden vom Gemeinderat als vollziehende Behörde beschlossen, sofern nicht einzelne Gemeinden diese Kompetenz einem übergeordneten Organ übertragen haben. Aber selbst dann durchläuft der kommunale Richtplan nicht das für die übrigen in irgendeiner Art verbindlichen Anordnungen der Ortsplanung geltende Gesetzgebungsverfahren, wie es für die Gemeindereglemente allgemein vorgesehen ist. Namentlich ist weder eine nachträgliche Genehmigung durch den Kanton noch eine Gewährung des rechtlichen Gehörs und eine Einsprachemöglichkeit im Richtplanverfahren vorgesehen (1).

Da aber eine präjudizielle Wirkung des Richtplanes für die nachfolgenden unmittelbar verbindlichen Nutzungspläne unbestritten ist, schreibt das bernische Recht vor, dass auch die kommunalen Richtpläne öffentlich bekanntgemacht werden und zur Einsichtnahme aufgelegt werden müssen.

422. Folgen für die rechtliche Einordnung des Richtplanes

Die bestehenden Verfahrensvorschriften weisen deutlich daraufhin, dass der kommunale Richtplan keine unmittelbar rechtsverbindliche Anordnung sein kann. Es fehlen dazu wesentliche Elemente des rechtsstaatlichen Gesetzgebungsverfahrens. Es verbleibt somit,den Richtplan der Gemeinden entweder als mittelbar verbindliche, d.h. behördenverbindliche Anordnung, als Verwaltungsanweisung oder als wegleitende Richtlinie zur zweckmässigen Ausgestaltung von Gemeindebauvorschriften zu definieren.

1) vgl. Meyer, M., S. 30 u. 129 f; Zaugg, N 1 f zu Art. 41 und N 7 zu Art. 70

43. Die Rechtsnatur des kommunalen Richtplanes

431. Mittelbar verbindlicher Plan, Wegleitung oder Verwaltungsverordnung?

Der Richtplan der Gemeinden kann m.E. nach dem bernischen Recht nicht als mittelbar verbindlicher Plan gelten. Er entfaltet zwar, wie oben erwähnt, gegenüber regionalen Planungsorganisationen und staatlichen Verwaltungsorganen grundsätzlich Verbindlichkeit, wenn die höherstufigen Instanzen den Richtplänen im Bereinigungsverfahren zugestimmt haben (1). Aber es kann dann von den Richtplänen abgewichen werden, wenn veränderte Verhältnisse oder begründete Einsprachen gegen die richtplankonformen Gemeindebauvorschriften es erfordern. Obwohl es sich hier bei den genannten Voraussetzungen eigentlich um Revisionsgründe handelt, bedeutet doch die Zulässigkeit von Abweichungen von einem beschlossenen Richtplan, dass diesem bloss Richtliniencharakter zuerkannt wird (2). Rechtssatzcharakter in irgendeiner Form kommt den kommunalen Richtplänen schon deshalb nicht zu, weil diese nicht wie Gemeindereglemente beschlossen und genehmigt werden (3).

Es fehlen Rechtsvorschriften, die sich über die Wirkung der kommunalen Richtpläne gegenüber den der planerlassenden Instanz untergeordneten Gemeindeorganen äussern (4). Es wäre wohl grundsätzlich möglich, dem kommunalen Richtplan in dem Sinne Verbindlichkeit zu verleihen, als er wie Verwaltungsverordnungen von den untergeordneten Organen beachtet werden müsste (5). Auch der kommunale Richtplan jedoch geht in seinen Auswirkungen weiter und verlangt von seinem Zweck her auch eine Berücksichtigung durch übergeordnete Instanzen wie Regionalplanungsorganisationen und staatliche Verwaltungsorgane. Für sie ist der Richtplan einer Gemeinde als wegleitende Richtlinie zu beachten (6). Auch gegen-

1) BauV Art. 118 III; vgl. auch Kap. C, Zif. 321 hievor
2) vgl. hievor Kap. C, Zif. 312
3) BauV Art. 117 I im Vgl. zu GG Art. 4 und 45
4) BauV Art. 119 II ist nicht hier hinzuzuzählen, da das zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften zuständige Organ praktisch nie der für den Erlass von Richtplänen kompetenten Instanz untergeordnet ist.
5) so Zaugg, N 8 zu Art. 70; Suter, S. 55; Meyer, M., S. 29
6) BauV Art. 118 III i.V.m. Art. 119 I

über untergeordneten Organen wirkt der genannte Plan wohl nicht als verbindliche Verwaltungsanweisung bzw. Verwaltungsverordnung. Grundsätzlich kann nach der Vorschrift der BauV (Art. 119) jedes Organ von den kommunalen Richtplänen abweichen, soweit dies durch veränderte Verhältnisse im Plangebiet gerechtfertigt ist.

Für den kommunalen Richtplan kommt somit nach geltendem bernischen Recht nur eine Einordnung als Wegleitung i.S. einer rechtlich nur beschränkt verbindlichen Direktive in Frage (7).

432. Die rechtliche Einordnung des wegleitenden Planes

Der Begriff des wegleitenden Planes ist rechtlich nicht genügend bestimmt. Zunächst kann nur festgestellt werden, dass der genannte Plan weder absolut verbindlich noch völlig unverbindlich ist. Der kommunale Richtplan nach bernischem Recht ist wie ein mittelbar verbindlicher Plan zu beachten, soweit nicht durch besondere konkrete Umstände die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, um ausnahmsweise von ihm abzuweichen. Dies bedingt, dass die Vorschriften und Pläne, welche sich an den kommunalen Richtplan zu halten haben, einem Genehmigungsverfahren unterliegen, in welchem eine Zweckmässigkeitsprüfung und Ermessensüberprüfung stattfindet; nur so kann untersucht werden, ob die allfälligen Abweichungen von den Richtplänen durch die besonderen Umstände gerechtfertigt erscheinen.

Der kommunale Richtplan nach bernischem Recht ist kein Richtplan i.S. der allgemeinen Begriffsumschreibung, da die Behördenverbindlichkeit nur eine unvollständige ist (8). Dies bedeutet, dass die Richtpläne der bernischen Gemeinden als mittelbar verbindliche Anordnungen mit Ausnahmevorbehalten zu verstehen sind, obwohl im Interesse der durchgehenden Gesamtplanung auch auf Gemeindeebene eine echte mittelbar verbindliche Richtplanung erwünscht wäre (9).

7) vgl. auch BauV Art. 115 I
8) vgl. hievor, Kap. A, Zif. 511
9) vgl. zum Ganzen: Lendi, ZSR 92 I, S. 121 & 139

44. Zu den Auswirkungen der kommunalen Richtpläne im einzelnen

441. Beim Erschliessungsrichtplan

Hinsichtlich des Inhalts gilt es hier zu unterscheiden: der Erschliessungsrichtplan soll einerseits die Grundlage für den Ausbau der Basiserschliessungsanlagen darstellen, indem er die räumlichen Voraussetzungen für die Erschliessung der Baugebiete aufzeigt. Er entspricht dann einem Verkehrs-, einem Versorgungs- und Entsorgungsrichtplan auf kommunaler Stufe. Anderseits ist aber für den Erschliessungsrichtplan auch ein Programm über den etappenweisen Ausbau der Basiserschliessung vorgeschrieben.

An die Festsetzung der Ausbauetappen sind nun von Gesetzes wegen weitergehende Folgen geknüpft als bei den übrigen Richtplanfestsetzungen. So sind die Gemeinden verpflichtet, ihr Baugebiet zu erschliessen und müssen dabei hinsichtlich der zeitlichen Durchführung der Basiserschliessung, soweit die Umstände es gestatten, ihren Richtplan bzw. Etappenplan beachten (1). Insbesondere dürfen Erschliessungsanlagen einer späteren Etappe erst in Angriff genommen werden, wenn die Basiserschliessung der früheren Etappen erstellt ist. Mit den Ausbauetappen wird also eine Reihenfolge für den kommunalen Erschliessungsträger in bindender Weise festgelegt. Für die Ausgestaltung des Zonenplanes ist die Etappierung der Baugebiete von erheblicher Bedeutung. Als Bauzonen des auf das Planungsziel Z 1 ausgerichteten Zonenplanes zum Beispiel kann nur Land ausgeschieden werden, das im genannten Zeitraum auch zur Erschliessung vorgesehen ist (2). Der Erschliessungsetappenplan "...orientiert die Grundeigentümer über den Zeitpunkt, zu welchem sie mit der Erschliessung ihrer Parzellen rechnen können. Es sollte davon nach dem für die Verwaltung geltenden Grundsatz des Vertrauensschutzes nur aus triftigen Gründen abgewichen werden." (3).

1) BauG Art. 72 I; vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 72; Albisetti, S. 355; Vortrag der BD zum BauG v. März 1969, S. 6 (N zu Art. 71)
2) vgl. auch RPG Art. 26; PBG Kt. ZH § 47 II
3) so Vortrag der BD zum BauG, a.a.O., S. 6

Die Ausbauetappen in einem Erschliessungsrichtplan führen nun unter Umständen materiell zu einer Aenderung einer bestehenden Zonenordnung. Die herrschende Lehre vertritt die Ansicht, dass die Gemeinden mit einer übermässigen Bauzone gemäss bestehendem, zumeist altrechtlichem Zonenplan "... die Ueberbauung bestimmter Teile des Baugebietes vorläufig zurückstellen können, ohne dazu den Zonenplan abändern zu müssen..." (4), wenn richtplanmässig ein etappenweiser Ausbau der Basiserschliessung festgelegt wird.Der Erschliessungsrichtplan ist in diesem Falle keine Wegleitung oder kein bloss behördenverbindlicher Plan mehr. Er führt im Grunde zu einer vorübergehenden Reduktion der bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzone und bekommt dadurch eine unmittelbar verbindliche Wirkung wie ein Nutzungsplan (5).

Der Erschliessungsetappenplan kommt damit denjenigen Gemeinden entgegen, welche ohne vorherige Festlegung von Prioritäten für den Bau der Erschliessungsanlagen eine übermässige Bauzone ausgeschieden haben und mithin das ganze Baugebiet zu erschliessen hätten. Denn dies dürfte die finanziellen Möglichkeiten einer einzelnen Gemeinde zuweilen übersteigen und würde zudem die Streubauweise weiter fördern. Aber selbst wenn bestimmte Umstände einer Gemeinde es erlauben, die Erschliessung eines Teils ihrer Bauzonen zurückzustellen, sind nun die bauwilligen Grundeigentümer, deren Land die Gemeinde dann noch nicht erschliessen muss oder kann, befugt, die für die Erteilung der Baubewilligung notwendigen Basiserschliessungsanlagen selbst zu erstellen. Diese Befugnis wird nach geltendem kantonalen Recht erst eingeschränkt mit dem Erlass eines Erschliessungsetappenplanes (6). Bauvorhaben ausserhalb des Gebietes, das gemäss dem erwähnten Plan in den nächsten 15 Jahren mit den Erschliessungsanlagen ausgerüstet wird, müssen stets aus Gründen der fehlenden Basiserschliessung abgewiesen werden, denn hier ist es dem bauwilligen Grundeigentümer von Gesetzes wegen

4) so Zaugg, N 3 zu Art. 71; vgl. auch Albisetti, S. 360; vgl. auch V z. BMR, Art. 3 II
5) Wohl deshalb sieht Art. 3 III der V v. 24.5.72 zum Vollzug des BB's vom 17.3.72 (Raumplanungsbeschluss) - entgegen der Regelung des BauG's - die Genehmigung statt die blosse Bereinigung des Erschliessungsetappenplanes, d.h. eines Richtplanes vor.
6) vgl. BauG Art. 72 II

untersagt, die notwendigen Anlagen auf eigene Kosten zu erstellen (7). Ein Bauabschlag erfolgt dann, obwohl das fragliche Grundstück gemäss rechtskräftigem Zonenplan in der Bauzone liegt. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass nach BauG Art. 4 die Erschliessung des Baugrundes allgemein als Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung gilt. Art. 72 II BauG präzisiert in dem Sinne, dass der Grundeigentümer in bestimmten Fällen die der Gemeinde dereinst obliegende Erstellung der Basiserschliessung selbst vornehmen kann, um so die notwendige Baureife des Grundstücks, welches zunächst noch Rohbauland darstellt, zu erreichen. Der bauwillige Grundeigentümer hat indes keinen allgemeinen Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung in zwar eingezontem aber von der Gemeinde nicht erschlossenem Land; insbesondere bleibt die Planung der Basiserschliessung stets Sache der Gemeinde und nicht des Einzelnen (8). Somit kann nicht behauptet werden, der Erschliessungsetappenplan beraube einzelne Grundeigentümer einer Baumöglichkeit, die ihnen allein gemäss rechtskräftigem Zonenplan zukomme.

Die öffentlichen Interessen an einer vorläufigen Reduktion der allzu grossen Bauzone mittels Erschliessungsetappenplan sind bedeutsam. Trotzdem ist es unbefriedigend, einen Richtplan mit eigentlich unmittelbar verbindlicher Wirkung über die geltende baurechtliche Grundordnung zu stellen. Im Richtplanverfahren sind den Grundeigentümern, wie wir oben gesehen haben, nicht die Garantien des kommunalen Rechtsetzungsverfahrens gegeben wie beim Erlass und der Aenderung von Gemeinebauvorschriften. Ferner bilden die Richtpläne stets die Grundlage für die Erstellung oder Revision von Gemeindebauvorschriften und dürfen sich nicht mit unmittelbar verbindlicher Wirkung über die Zonenpläne etc. hinwegsetzen (8a).

Die rechtliche Zulässigkeit der Reduktion einer übergrossen Bauzone mittels Erschliessungsetappenplan lässt sich darauf stützen, dass hier dasselbe gilt wie bei der provisorischen Abgrenzung des Baugebietes durch den Kanton gemäss Art. 15 III BauG, wo u.a. auch keine öffentliche Auflage vorgesehen ist (8b).

7) vgl. Albisetti, S. 360
8) vgl. BauG Art. 72 I
8a) BauG Art. 70 II
8b) vgl. auch BauV 114

Aber sowohl bei der Reduktion des Baugebietes durch Erschliessungsrichtplan als auch bei der provisorischen Abgrenzung des Baugebietes muss eine nachträgliche Ueberprüfung der Massnahmen noch im Baubewilligungsverfahren gestattet sein.

Aehnliche Probleme wirft der Erschliessungsetappenplan auch dann auf, wenn er den GKP-Perimeter in Gemeinden mit einem überdimensionierten Baugebiet (aufgrund eines altrechtlichen Zonenplanes) bestimmen soll (Art. 21 II kt. GschV). Da nach Gewässerschutzrecht eine Baubewilligung ausserhalb des GKP's grundsätzlich nicht erteilt werden kann (9), ist es unerlässlich, dass die Festsetzung des GKP-Perimeters nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erfolgt, wie sie namentlich beim Erlass von Gemeindereglementen und kommunalen Nutzungsplänen garantiert werden (10). Deshalb ist nach der allgemeinen Gewässerschutzverordnung des Bundes (allg. GschV Art. 15) das im Zonenplan ausgeschiedene Baugebiet für die Bestimmung des GKP-Perimeters massgebend. Es ist demnach inbezug auf die Gewässerschutzgesetzgebung bundesrechtswidrig, wenn das kantonale Recht bestimmt, dass in Gmeinden, die in ihrem Zonenplan ein überdimensioniertes Baugebiet ausgeschieden haben, nicht dieser Plan, sondern der Erschliessungsetappenplan bzw. dessen Ausbauetappen für die nächsten 15 Jahre das GKP umfangmässig festlegen sollen. Nur dann, wenn eine Umschreibung der Bauzone im Rahmen der baurechtlichen Grundordnung (Zonenplan) der Gemeinde fehlt, bemisst sich das GKP nach dem überbauten und dem innert 15 Jahren zur Erschliessung vorgesehenen Gebiet. Kanalisationsperimeter und Baugebiet gemäss geltendem Zonenplan müssen stets übereinstimmen (11). Eine Ausnahme hievon erlaubt nun aber Art. 2 II des BMR, wonach die Kantone für Gebiete, die voraussichtlich nicht zur Besiedlung bestimmt sind oder deren vorzeitige Ueberbauung die Raumplanung ungünstig beeinflussen könnte, einschränkende Bestimmungen aufstellen können und hiebei insbesondere auch das engere Baugebiet, welches nur das erschlossene und das vor der Erschliessung stehende Land umfasst, als Bauzone gemäss Art. 19 GschG bezeichnen können. Dies hat indessen nicht richtplanmässig, sondern durch unmittel-

9) vgl. GschG Art. 20
10) vgl. Meyer, M., S. 129 f
11) GschG Art. 19, allg. GschV Art. 15; BGE 101 Ib 66 f (E.5 a)

bar verbindlichen Erlass oder Plan (insbesondere Plan der provisorischen Schutzgebiete) zu geschehen (11a).

Da eine Reduktion des rechtskräftigen Baugebietes durch den Erschliessungsrichtplan allein und ohne Aenderung des Zonenplans in Frage gestellt wurde, ist zu prüfen, welche anderen Mittel allenfalls eingesetzt werden können, um die nachteiligen Auswirkungen einer überdimensionierten Bauzone zu verhindern. Zwei Möglichkeiten bieten sich hier an: entweder wird der Erschliessungsetappenplan als unmittelbar verbindlicher Plan erlassen oder es wird als Folge des Erschliessungsrichtplanes mit Ausbauetappen eine Aenderung des Zonenplanes vorgenommen. Die erste Lösung entspricht wohl der Regelung im neuen zürcherischen Planungsrecht (12). Dem unmittelbar verbindlichen Erschliessungsplan mit der Festlegung der Ausbauetappen würde ein allgemeiner kommunaler Verkehrs-, Versorgungs- und Entsorgungsrichtplan vorausgehen (13). Auf diese Weise würden zusätzliche kommunale Pläne notwendig, da weiterhin auch die verbindliche Regelung der Basiserschliessung innerhalb der einzelnen Ausbauetappen zu gegebener Zeit noch in Ueberbauungsplänen geordnet werden müsste (14). Ein unmittelbar verbindlicher Erschliessungsplan als späterer Erlass würde im Falle von Widersprüchen dem Zonenplan vorgehen. Er darf indes nicht in dem Sinn als verbindlich verstanden werden, als damit auch künftige Finanzbeschlüsse bereits vorweggenommen wären. Dies würde u.U. eine Aenderung der geltenden Kompetenzordnung bedingen. Die Verbindlichkeit eines Erschliessungsetappenplanes bleibt aber stets unvollkommen, solange die Finanzierung der Erschliessungsanlagen nicht gesichert ist, denn dann hätten die Grundeigentümer keine Gewähr, dass ihre Parzellen gemäss Plan tatsächlich Baureife erlangten. Es ist aber wohl kaum möglich, bindende Finanzbeschlüsse bis auf einen 30 Jahre umfassenden Zeitraum hinaus zu treffen. Der verbindliche Etappenplan stellt deshalb keine geeignete Lösung dar.

11a) vgl. Art. 6 der V zum BMR
12) PBG Kt. ZH §§ 91 u. 95
13) vgl. PBG Kt. ZH § 31 I & II i.V.m. §§ 21 ff
14) vgl. BauG Art. 71 II i.V.m. Art. 31 ff

Im Sinne der oben erwähnten zweiten Möglichkeit ist anzustreben, dass der Erschliessungsrichtplan mit Ausbauetappen eine Anpassung und Revision der bestehenden Gemeindebauvorschriften - insbesondere des Zonenplanes - verlangte, soweit es Widersprüche zwischen den verschiedenen kommunalen Plänen zu vermeiden gilt. Eine allgemeine gegenseitige Abstimmung von Richtplänen und Nutzungsplänen in der Ortsplanung ist ohnehin anzustreben. So sind die Gemeindebauvorschriften stets in Beachtung der Richtpläne auszugestalten. Anderseits ist aber auch ein Richtplan zu revidieren, wenn begründete Einsprachen gegen die richtplankonformen Gemeindebauvorschriften dies erfordern (15). Der Erlass von Richtplänen, welche zu bereits bestehenden Zonenplänen in Widerspruch stehen, wird in der Praxis - abgesehen vom vorliegenden Beispiel - kaum vorkommen. Der Gesetzgeber regelt deshalb hier nicht ausdrücklich, wie eine gegenseitige Abstimmung gegebenenfalls erreicht werden soll. Im Grunde genommen geht es bei der Reduktion des überdimensionierten Baugebietes gemäss Zonenplan um eine Aenderung des letzteren; man will die Bauzone reduzieren, sei dies nun wegen einer neu erarbeiteten Erschliessungsplanung allein oder aufgrund finanzpolitischer oder anderer planerischer Aspekte. Der Erschliessungsrichtplan bildet nur die Grundlage zur Zonenplanänderung. Es wäre wünschenswert, dass gerade angesichts des genannten Falls dem Richtplan der Gemeinden von Gesetzes wegen mittelbar verbindliche Wirkung zuerkannt würde, da nur dann Gewähr für eine tatsächliche nachfolgende Zonenplanänderung besteht.

442. Beim allgemeinen Nutzungsrichtplan

Der allgemeine Nutzungsrichtplan der Gemeinde bildet wohl die wichtigste Grundlage für die Ausarbeitung der künftigen baulichen Grundordnung. Er ist als Wegleitung massgebend bei der Bestimmung der während des Zeitraumes des Richtplanes notwendigen Gemeindebauvorschriften.

Der kommunale Nutzungsrichtplan ist aber unter gewissen Vorbehalten auch durch den Kanton und die betreffende Regionalplanungsorganisation zu berücksichtigen (16).

15) BauG Art. 70 II, BauV Art. 118 I unter Vorbehalt von BauV Art. 119 II und 119 I
16) BauV Art. 118 III und 119 I

Er ist damit ein wichtiges Koordinationsinstrument in der mehrstufigen durchgehenden Planung. Ferner wird gerade auch der kommunale Nutzungsrichtplan bei der Genehmigung von späteren Gemeindebauvorschriften durch den Kanton eine Rolle spielen. Die ohnehin beschränkte Zweckmässigkeitsprüfung von kommunalen Plänen und Vorschriften (17) wird sich weitgehend darin erschöpfen, dass deren Uebereinstimmung mit den bereinigten Richtplänen der Gemeinde, insbesondere mit dem Nutzungs- und Erschliessungsrichtplan, untersucht wird.

Für die Ausgestaltung der unmittelbar verbindlichen Raumnutzungspläne sind im einzelnen nicht nur die verschiedenen Nutzungen, deren Beschränkungen und Ueberlagerungen, sondern ebensosehr die zeitlichen Prioritäten der Massnahmen gemäss Nutzungsrichtplan zu beachten. Dieser Plan bezweckt ja vorwiegend, künftig ein der baulichen und allgemeinen Entwicklung der Gemeinde angemessenes Baugebiet ausscheiden zu können. Es ist aus dieser Sicht zu bedauern, dass auch der Nutzungsrichtplan nur als Wegleitung gilt; denn gerade das zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften zuständige Organ ist unter Umständen nicht an die kommunalen Richtpläne gebunden (18). Eine befriedigende Lösung könnte hier auf dem Wege der Revision des BauG's erreicht werden, indem für Richtpläne und Gemeindebauvorschriften dieselben kommunalen Organe zuständig wären (19).

443. Bei weiteren Richtplänen

Der Finanzrichtplan ist, wie wir gesehen haben, nicht ein raumbedeutsamer Plan i.e.S. und hat auch keine direkten Wirkungen wie ein wegleitender oder gar ein mittelbar verbindlicher Plan (20).

Es verbleibt hier schliesslich noch, die Auswirkungen des oben dargestellten Gestaltungsrichtplanes zu betrachten. Inhaltlich ist dieser Plan grundsätzlich dem kommunalen Nutzungsrichtplan gleichzustellen. Der Unterschied besteht darin, dass der Gestaltungsrichtplan im Planungsablauf dem Nutzungsrichtplan nachfolgt und

17) vgl. Zaugg, N 4 zu Art. 44
18) vgl. BauV Art. 119 II
19) d.h. Revision von BauG Art. 70 I und BauV Art. 117 I
20) vgl. Zif. 412 hievor

diesen weiter konkretisiert durch die richtplanmässige Festlegung unterschiedlicher Nutzungsgrade und Bauformen bzw. -massen (21). Der Gestaltungsrichtplan ist Grundlage für eine Sonderbauordnung, welche für ein bestimmtes Teilgebiet der Gemeinde vorgeschrieben wird (u.a. auch im Nutzungsrichtplan, Zonenplan und BR). Er muss von allen Instanzen, die an der Erarbeitung der erforderlichen Gestaltungspläne beteiligt sind, in gleicher Weise wie der Nutzungsrichtplan bei der Erstellung der Gemeindebauvorschriften beachtet werden.

Die Einleitung des Gestaltungsplanverfahrens durch die Gemeinde bedeutet oftmals, dass die Schaffung einer Sonderbauordnung aus behördlicher Sicht oder im Interesse der baulichen Gesamtentwicklung der Gemeinde als angezeigt erscheint. Gerade hier ermöglicht im übrigen ein Gestaltungsrichtplan, die Aufstellung einer Sonderbauordnung für einen späteren Zeitpunkt zu sichern, ohne dass die Einleitung eines Gestaltungsplanverfahrens schon angestrengt werden müsste. In der Praxis geben nun häufig auch die privaten Grundeigentümer Anstoss zum Erlass eines Gestaltungsplanes, indem sie bzw. ihre Baufachleute einen Gestaltungsplanentwurf der Gemeinde zur weiteren Behandlung vorlegen (22). Wenn auch hier der Gestaltungsrichtplan berücksichtigt werden muss, so erzeugt dieser noch keine unmittelbaren Wirkungen für den Einzelnen, weder als Wegleitung noch als verbindlicher Plan. Rechtliche Bedeutung hat für den Grundeigentümer erst die Festsetzung einer Zone mit speziellen Vorschriften gemäss Gestaltungsrichtplan und Nutzungsrichtplan im Zonenplan und BR. Der betreffende Grundeigentümer dürfte indes einen Anspruch darauf haben, dass eine von ihm entworfene, richtplankonforme Gestaltungsplanordnung durch die zuständige Gemeindebehörde behandelt und entschieden wird (23); denn nach Zonenplan und BR liegt er in der Bauzone. Die Erteilung der Baubewilligung hängt hier indes davon ab, dass vorgängig oder gleichzeitig mit dem Bauprojekt eine Sonderbauordnung geschaffen wird (24).

21) vgl. Zif. 232 hievor
22) vgl. Suter, S. 138 f
23) vgl. Suter, S. 139 f
24) vgl. Zaugg, N 6 zu Art. 36 (unter Hinweis auf BauG Art. 55 II lit. c)

Allerdings hat auch hier der einzelne Grundeigentümer keinen Rechtsanspruch auf eine positive Bewilligung einer speziellen Bauordnung (25). Zudem wird ein Gestaltungsplan, der hier Voraussetzung für eine Baubewilligung ist, erst beschlossen, wenn die schriftliche Zustimmung aller beteiligten Grundeigentümer vorliegt. Ausnahmsweise kann ein Gestaltungsplan aber auch zwangsweise von der Gemeinde beschlossen werden, sofern dazu sämtliche Voraussetzungen, die das BauG verlangt, erfüllt sind (26).

Im übrigen wirkt sich der Gestaltungsrichtplan auf den Gestaltungsplan in gleicher Weise aus wie der Nutzungsrichtplan auf den Zonenplan und das Baurgelement.

25) vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 39 (bzügl. SBV)
26) BauG Art. 37; vgl. Zaugg, NN 1 ff zu Art. 37; Suter, S. 142 ff

5. Zu den Auswirkungen kommunaler Richtpläne auf die Nutzungsplanung und deren Vollzugsmassnahmen

51. Die Auswirkungen auf die Gemeindebauvorschriften

511. Allgemeines

Wenn allein die Auswirkungen der kommunalen Richtpläne auf die verbindlichen Pläne und Vorschriften der Ortsplanung betrachtet werden, so befassen wir uns entweder mit einer verwaltungsinternen Anordnung, einer Richtlinie oder aber mit der Selbstbindung des Planungsträgers, je nachdem, ob die Richtpläne vom gleichen Organ, das über die Gemeindebauvorschriften beschliesst, erlassen werden oder nicht.

Ist der Gemeinderat zum Erlass der Richtpläne allein zuständig, was der gesetzlichen Normalregelung entspricht, so sind nach der BauV gerade die zur Festsetzung der Gemeindebauvorschriften zuständigen Organe nur an die Richtpläne gebunden, wenn sie diesen zugestimmt haben (1). Die kommunalen Richtpläne sind daher als behördenverbindliche Pläne mit Ausnahmevorbehalten zu betrachten und es kommt ihnen nur wegleitender Charakter zu (2). Das zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften zuständige kommunale Organ bindet sich selbst an die gemeindlichen Richtpläne, sei es dass diese von ihm selbst beschlossen werden (3) oder dass eine Verpflichtung zur Beachtung als Folge der Mitwirkung und Zustimmung im gemeinderätlichen Planfestsetzungsverfahren geschaffen wird.

Diejenige Instanz, welche sich nun durch den Erlass von kommunalen Richtplänen inbezug auf die Ausgestaltung der nachfolgenden Nutzungspläne und Bauvorschriften selbst bindet, ist in ihrem Handeln zu einer entsprechenden Folgerichtigkeit verpflichtet. "Ohne diese Verpflichtung gäbe es im Verhältnis des Einzelnen zum Staat weder Vertrauen noch Sicherheit." (4). Die

1) BauG Art. 70 I; BauV Art. 117 I
2) vgl. hievor, Zif. 432
3) nach BauV Art. 117 I, 2. Satz
4) nach Forsthoff, Ueber Mittel und Methoden moderner Planung, in Planung III (Kaiser), S. 35 (Dies gilt hier auch für die Gemeinde)

eigenen Richtpläne sind als Wegleitungen insoweit zu beachten, als dies der Vertrauensschutz der Gemeindebürger erfordert (5). Indes kann die Planungsinstanz selbst wie auch das für die Gemeindebauvorschriften zuständige Gemeindeorgan, das den Richtplänen zugestimmt hat, in den Schranken von BauV Art. 119 I auf die kommunalen Richtpläne zurückkommen.

512. Das Verhältnis der einzelnen Gemeindebauvorschriften zu den verschiedenen kommunalen Richtplänen

Es erübrigt sich, hier zu wiederholen, was bereits im Zusammenhang mit dem Aufbau und dem System des bernischen Planungsrechts ausgeführt wurde (6). Wir haben gesehen, dass für einzelne Raumnutzungspläne die verschiedenen kommunalen Teilrichtpläne unterschiedlich starke Wirkungen haben. Für jeden unmittelbar verbindlichen Gmeindeplan sind grundsätzlich alle raumbedeutsamen Richtpläne kommunaler und auch regionaler Stufe i.S. von Wegleitungen zu berücksichtigen. Besondere Bedeutung als Grundlagen erlangen aber der allgemeine Nutzungsrichtplan (Siedlungs- und Landschaftsrichtplan) und der Erschliessungsrichtplan für die Ausgestaltung des Zonenplans und des Baureglements, der Erschliessungsrichtplan für die verbindliche Festlegung der Basiserschliessung in Ueberbauungsplänen und der Detailerschliessung in besonderen Plänen. Für die Erstellung von Gestaltungsplänen und Sonderbauvorschriften stehen zuweilen besondere Richtpläne im Vordergrund (7).

5) vgl. sog. "Knäckebroturteil" in BGHZ Bd. 45 (1966), S. 87 f
6) vgl. hievor, Kap. B, Zif. 124
7) vgl. aber auch MBVR 68 (1970) Nr. 106, S. 378 f

52. Auswirkungen des kommunalen Richtplans im Baubewilligungsverfahren

521. Im allgemeinen

Mit dem Baubewilligungserfordernis wird bezweckt, dass alle Bauvorhaben und ähnliche bauliche Vorkehren in Uebereinstimmung mit den geltenden Bau- und Planungsvorschriften zur Ausführung gelangen. Es wird nur eine Bewilligung erteilt, wenn inbezug auf das konkrete Bauvorhaben neben weiteren öffentlich-rechtlichen Bestimmungen insbesondere das kantonale und kommunale Baupolizeirecht, weitere Bauvorschriften und die Pläne aller Stufen berücksichtigt sind (1).

Bei den Plänen, welche für den Bauentscheid massgebend sind, kann es sich nur um unmittelbar verbindliche Nutzungspläne handeln. Für den bauwilligen Grundeigentümer sind die Raumnutzungspläne rechtsverbindlich, sie haben Rechtssatzcharakter. Ein Bauvorhaben, das geltenden Zonenplänen, Ueberbauungs- und Gestaltungsplänen widerspricht, darf nicht bewilligt werden. Dagegen sind die unverbindlichen und die bloss mittelbar verbindlichen Raumpläne für die Prüfung eines konkreten Baugesuches nicht entscheidend. Sie sind für den Grundeigentümer nicht bindend; das Bauvorhaben, das allein einem Richtplan widerspricht, im übrigen aber die geltenden Vorschriften und Nutzungspläne berücksichtigt, muss bewilligt werden. Damit wird die Reduktion eines übermässigen Baugebietes gemäss einem altrechtlichen Zonenplan durch die Erstellung eines Erschliessungsrichtplans mit Etappen nur schwer verwirklicht werden können (2). Auch der Gestaltungsrichtplan ist im Baubewilligungsverfahren nicht von unmittelbarer Bedeutung. Es ist der Zonenplan, welcher in Verbindung mit dem Baureglement für bestimmte Teilgebiete verlangt, dass gleichzeitig oder vorgängig zur Baueingabe ein Gestaltungsplan auszuarbeiten sei. Dieser soll sich dann auf den besonderen Gestaltungsrichtplan abstützen.

1) vgl. RPG Art. 31-33, Zaugg, NN 1 ff zu Art. 1 und N 2 zu Vorbem. zu Art. 53-58
2) vgl. Zif. 441 hievor

522. Die sogenannte "Planungseinsprache" nach BauG Art. 56

Durch diese gesetzliche Bestimmung erhalten die Gemeinden eine Möglichkeit, ein Baubewilligungsverfahren dann zu hemmen, wenn für das betreffende Baugrundstück keine oder nur ungenügende Bauvorschriften bestehen. Die Gemeinde hat dann aber innert bestimmter Frist die neuen Vorschriften aufzulegen. Diese werden durch Erlass oder Abänderung von Zonenplan, Baureglement, Gestaltungsplan oder Sonderbauvorschriften beschlossen (3). Werden die Fristen nicht eingehalten oder die neuen Vorschriften nicht genehmigt, so wird das Baugesuch nach bisherigem Recht entschieden (4).

Es ist nun Sache der Baubewilligungsbehörde und allenfalls der nachfolgenden Rechtsmittelinstanzen, zu prüfen, ob die Einsprache der Gemeinde begründet erscheint. Das Ungenügen der Bauvorschriften und die Beeinträchtigung wichtiger öffentlicher Interessen, insbesondere solcher der Ortsplanung, kann sich dadurch verdeutlichen, dass Widersprüche zwischen beschlossenen Richtplänen und dem konkreten Bauvorhaben aufgedeckt werden. Es ist grundsätzlich möglich, dass Richtpläne, welche Aenderungen bestehender oder den Erlass neuer Bauvorschriften und Nutzungspläne bedingen, unter Umständen zu einer vorgübergehenden Sistierung des Baubewilligungsverfahrens gemäss Art. 56 BauG führen können.

Da auch die Gemeindeverbindungen und die kantonale Baudirektion zur sogenannten Planungseinsprache legitimiert sind, können auch regionale und kantonale Richtpläne, soweit diese wichtige Interessen der Kantons- bzw. Regionalplanung zum Ausdruck bringen, grundsätzlich zu einer Hemmung des Baubewilligungsverfahrens führen (5). Was in gleichem Zusammenhang über die Bedeutung der kommunalen Richtpläne gesagt wurde, gilt hier für die entsprechenden Pläne der Regionen und des Kantons sinngemäss.

523. Kommunale Richtpläne und Ausnahmebewilligungen

Die baurechtliche Ordnung in einer Gemeinde bzw. in Teilgebieten davon richtet sich nach allgemeinen Gesichtspunkten und ist auf die durchschnittlich vor-

3) vgl. Zaugg, N 1 f zu Art. 56
4) BauG Art. 56 II lit. c
5) BauG Art. 56 III

kommenden Verhältnisse ausgerichtet. Oft ist sie wenig differenziert und kann sich dort, wo ein Sachverhalt wesentlich vom Durchschnittstatbestand abweicht, für einen Grundeigentümer nachteilig auswirken. Die Ausnahme hat deshalb gegenüber anderen Rechtsgebieten im Bau- und Planungsrecht grössere Bedeutung (6). Sie soll eine Lösung ermöglichen, die vom Gesetzgeber für die jeweiligen besonderen Fälle getroffen worden wäre, wenn er die besonderen Verhältnisse erkannt oder vorausgesehen hätte (7).

Das bernische BauG lässt aus wichtigen Gründen Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften zu, sofern dadurch keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden. Es unterscheidet ferner zwischen Ausnahmen von den Gemeindebauvorschriften und solchen von den kantonalen Bauvorschriften (8).

Bei der Prüfung eines Ausnahmegesuches geht es vor allem darum, in Einzelfällen zu untersuchen, ob es mit den öffentlichen Interessen vereinbar ist, von bestehenden rechtskräftigen Bauvorschriften und Raumnutzungsplänen abzuweichen. Ein öffentliches Interesse besteht nun nicht zuletzt daran, eine bestimmte richtplanmässig festgelegte bauliche Ordnung und Entwicklung zu realisieren. Unter diesem Gesichtspunkt ist es durchaus möglich, dass zuweilen Richtpläne der Erteilung einer Ausnahmebewilligung entgegenstehen, verhält es sich doch grundsätzlich so, dass auf der Basis der Richtpläne entsprechende Gemeindebauvorschriften geschaffen werden sollen, welche wiederum durch einzelne Massnahmen wie Baubewilligungen etc. verwirklicht werden sollen.

Die Gewährung einer Ausnahme von den Gemeindebauvorschriften bedeutet letztlich ein Abweichen vom kommunalen Richtplan im Einzelfall. Einen unmittelbaren Einfluss auf die Beurteilung von Ausnahmegesuchen haben die Richtpläne kommunaler Stufe dann, wenn ein Abweichen von den Bauvorschriften nicht schon wesentlich gegen die allgemein verbindlichen Nutzungspläne und gegen weitere öffentliche Interessen der Gemeinde verstiesse.

6) so Zaugg, N 1 zu Vorbem. zu Art. 46-50
7) vgl. Gygi, Verwaltungsrechtsprechung (2. Aufl.) S. 150
8) vgl. BauG Art. 46, 47 und 24

Ein Ausnahmegesuch gemäss Art. 24 BauG ist wegen wesentlichen entgegenstehenden öffentlichen Interessen namentlich abzuweisen, wenn durch das Bauvorhaben die planmässige Entwicklung, wie sie in der Ortsplanung, d.h. wie sie sowohl in den Richtplänen als auch in den Gemeindebauvorschriften festgelegt ist, wesentlich gestört würde. Es sind Fälle denkbar, in denen Richtpläne der Gemeinden allein eine Verweigerung der Ausnahmebewilligung rechtfertigen. Insbesondere können die künftig vorgesehenen Nutzungsgebiete im kommunalen Richtplan gegen eine Ausnahmebewilligung für Bauten im übrigen Gemeindegebiet sprechen (9). Einer Ausnahmebewilligung nach Art. 24 BauG können im übrigen auch höherstufige öffentliche Interessen, wie sie aus kantonalen und regionalen Richtplänen hervorgehen, entgegenstehen (10).

Im ordentlichen Bewilligungsverfahren und nicht auf dem Ausnahmeweg dagegen ist zu entscheiden, wenn ein Bauvorhaben den Gemeindebauvorschriften entspricht, aus irgend einem Grund jedoch nicht richtplankonform ist. Dem Grundeigentümer kann nicht entgegengehalten werden, dass die Gemeindebauvorschriften, welche allein für ihn verbindlich sind, eben an die Richtpläne hätten angepasst werden müssen. Der Gemeinde oder allenfalls den übergeordneten Planungsträgern verbleibt bloss die Möglichkeit, die Verwirklichung der Richtpläne mittels Einsprache nach BauG Art. 56 noch zu erreichen.

Ist es nun aber gerechtfertigt, einem bauwilligen Grundeigentümer gegenüber einen Richtplan, also eine Wegleitung bzw. einen mittelbar verbindlichen Plan mit Ausnahmevorbehalten (11) geltend zu machen? Da mit der Erteilung einer Ausnahme allgemeine gesetzliche Grundsätze im Hinblick auf eine "regeldurchbrechende Einzelfallgerechtigkeit" (12) beiseitegeschoben werden und da ferner auch im BauG die Voraussetzungen dazu nicht oder nicht abschliessend genannt sind, besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch auf die Bewilligung des Ausnahmegesuches. Indessen darf nach dem Grund-

9) vgl. BauG Art. 24 III lit. b; Zaugg N 14 zu Art. 24
10) vgl. auch die Bedeutung der Richtplanentwürfe: dazu hievor, Kap. C, Zif. 364
11) vgl. hievor Zif. 432 a.E.
12) nach Gygi, Verwaltungsrechtsprechung, S. 149

satz der Rechtsgleichheit eine Ausnahme nicht willkürlich zugestanden oder verweigert werden, und sie ist insbesondere dann zu gewähren, wenn bereits früher in gleichgelagerten Fällen Ausnahmen erteilt worden sind (13). Richtpläne nun bestimmen die öffentlichen Interessen näher, welche gegenüber den Ausnahmegründen abzuwägen sind und tragen dazu bei, dass die Beurteilung einer Ausnahmesituation nach sachlichen Gründen erfolgt. Häufig wird es wohl auch so sein, dass ein Bauvorhaben richtplankonform ist, jedoch nicht den geltenden Raumnutzungsplänen entspricht und deshalb einer Ausnahmebewilligung bedarf (14). Die Uebereinstimmung eines solchen Bauprojektes mit den Richtplänen, d.h. mit der künftigen anzustrebenden räumlichen Ordnung darf wohl deshalb für die Erteilung einer Ausnahmebewilligung gelten, weil damit keine öffentlichen Interessen der Planung entgegenstehen.

13) vgl. Grisel, S. 195 f; Zaugg, N 2 lit. c zu Art. 46; Imboden, Verwaltungsrechtsprechung (3. Aufl.) Nr. 222, S. 82 f

14) z. B. das Baugrundstück liegt heute im UeG nach dem Nutzungsrichtplan aber in einem künftigen Baugebiet für einen späteren Planungszustand.

F) ZUM RECHTS- UND INTERESSENSCHUTZ GEGENUEBER RICHTPLAENEN

1. Das Richtplanverfahren und die demokratischen Rechte der Bürger

11. Zum geltenden Verfahren

111. Bei kantonalen Richtplänen

Die Kompetenz zur Festsetzung der kantonalen Richtpläne liegt beim Gesamtregierungsrat. So bestimmt es Art. 92 des BauG's (1). Damit wird, da den Richtplänen des Kantons grundsätzlich Rechtssatzcharakter zukommt, dem Regierungsrat wie bei Verordnungen eine Rechtsetzungskompetenz delegiert. Wie gegen regierungsrätliche Verordnungen kann somit auch gegen kantonale Richtpläne kein Referendum ergriffen werden (2), eine Volksabstimmung und eine parlamentarische Behandlung der genannten Pläne finden nicht statt. Es ist deshalb notwendig, dass der Gesetzgeber den Inhalt und das Verfahren für die kantonalen Richtpläne so bestimmt, dass der Erlass der Pläne materiell als Ausführungserlass zum BauG erscheint und dass die verschiedenen Interessen im Kanton angemessen berücksichtigt werden (3). Gerade in diesem Zusammenhang muss die Bedeutung der materiellen Grundsätze des Bundes und der Kantone hervorgehoben werden. Die Planungsgrundsätze des Bundes sind auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen und unterliegen daher dem fakultativen Referendum (4). Eine entsprechende Vorschrift über kantonale Grundsätze fehlt indes im bernischen Planungsrecht (5).

112. Bei regionalen Richtplänen

Für den Beschluss über regionale Richtpläne sind nach geltendem bernischen Recht die Regionalplanungsorgani-

1) vgl. hievor, Kap. C, Zif. 241
2) vgl. Staatsverfassung, Art. 6 ff
3) vgl. etwa BauG Art. 92 I und III
4) RPG Art. 21; Botsch. des BR's zum RPG, S. 1516 oben; vgl. auch Evers, H.U., Materielle Grundsätze der Raumplanung, in DISP Nr. 39 (1975), S. 8
5) vgl. aber den Zweckart. 66 BauG sowie BauG Art. 67 IV

sationen zuständig (6). Es ist den regionalen Planungsverbänden bzw. -vereinen anheimgestellt, welches ihrer Organe endgültig beschliessen soll. Die entsprechende Regelung gehört in das Organisationsreglement bzw. in die Vereinsstatuten. Das kantonale Recht enthält hinsichtlich der Planfestsetzung auf regionaler Ebene keine zwingenden Bestimmungen über die internen Zuständigkeiten, sondern es gibt den Gemeindeverbänden des öffentlichen Rechts allein die Möglichkeit, für die Beschlüsse des obersten Organs reglementarisch eine qualifizierte Mehrheit zu verlangen (7). Es schreibt aber den regionalen Planungsträgern nicht vor, dass ihr oberstes Organ oder gar die Gesamtheit der Stimmberechtigten der Region über deren Richtpläne entscheiden sollen. Mithin wäre es strenggenommen - unter Vorbehalt der Genehmigung des Organisationsreglementes durch den Kanton - möglich, dass Richtpläne durch das vollziehende Organ des Planungsverbandes erlassen werden könnten (8).

113. Bei kommunalen Richtplänen

Die Festsetzung der Richtpläne geschieht grundsätzlich durch den Gemeinderat, also durch die kommunale Exekutive. Erst in den Vollziehungsvorschriften zum BauG wird bestimmt, dass die Gemeinden die Kompetenz zum Erlass von Richtplänen einem übergeordneten Organ, d.h. dem kommunalen Parlament (Stadtrat, Grosser Gemeinderat) oder der Gesamtheit der Stimmbürger übertragen können. Die Gemeinden sind wohl vom kantonalen Recht her ermächtigt, das Richtplanverfahren demokratisch auszugestalten, sie sind indes nicht dazu verpflichtet (9). Wie der regionale Richtplan ist auch derjenige der Gemeinden als wegleitende Richtlinie für die planenden Instanzen aller Stufen zu verstehen; so betrachtet ist es nicht notwendig, die genannten Pläne auf dem Wege der demokratischen Rechtsetzung bzw. im Verfahren für den Erlass von Gemeindereglementen, wie dies bei den unmittelbar verbindlichen Nutzungsplänen der Fall ist, zu beschliessen.

6) BauG Art. 88 I und 90; BauV Art. 147 II; vgl. hievor Kap. D, Zif. 341
7) vgl. GG Art. 142
8) vgl. V über die Gemeindereglemente § 1 I und GG Art. 45; vgl. bezüglich kommunale Richtpläne die folgende Zif. hienach
9) vgl. BauG Art. 70 I; BauV Art. 117 I

12. Zur Aenderung des geltenden Richtplanverfahrens im allgemeinen

121. Zur demokratischen Mitbestimmung im Planungsprozess

Da Planung als Gesamtheit der Massnahmen zur Verwirklichung einer bestimmten Entwicklung und Ordnung des Raumes stets mit politischen Entscheidungen verbunden ist, handelt es sich hier nie bloss um eine Aufgabe der staatlichen Verwaltung. Es ist notwendig, "...dass die Diskussion über den Inhalt der kommenden Raumplanung nicht nur unter Fachleuten und innerhalb der Planungsämter geführt, sondern in die Oeffentlichkeit hinausgetragen und zum Gegenstand politischer Auseinandersetzungen gemacht wird." (1).

Die politische Auseinandersetzung soll auf allen staatlichen Ebenen im Rahmen der Festlegung materieller Grundsätze, also auf dem Wege der demokratischen, rechtsstaatlichen Gesetzgebung geschehen. Die Grundsätze stellen verbindliche Planungsziele dar, welche den einzelnen raumplanerischen Massnahmen die politische Richtung weisen und den Ermessensbereich der einzelnen Planungsträger bestimmen (2). Zweckmässigerweise wird auch die Auswahl der für die materiellen Planungsgrundsätze massgebenden Leitbilder Gegenstand eines politischen Entscheidungsprozesses sein (3).

Wie weit aber sind planerische Grundsatzentscheide in formeller Hinsicht und gemäss ihrer Bedeutung der Gesetzgebung gleichzustellen? Dies entscheidet sich wohl vor allem danach, ob eine demokratische Entscheidung bereits über die Leitbilder und Planungsgrundsätze stattgefunden hat. Kann dies bejaht werden, so erscheint die Ausarbeitung der Gesamtpläne auf allen Stufen als die erste Phase der technischen Planung, welche die raumbedeutsamen Massnahmen zur Verwirklichung der Grundsätze darstellt und demgemäss als Aufgabe der Exekutive und der Verwaltung angesehen werden dürfte (4).

1) so Rosenstock, Mitbestimmung, S. 101; vgl. auch Kap. A, Zif. 134 hievor
2) vgl. Wehinger, S. 147
3) vgl. Kap. A, Zif. 411; vgl. auch RPG Art. 20 I
4) vgl. Rosenstock, a.a.O., S. 104; Schilling, S. 63

122. Zur Mitbestimmung beim Erlass von Richtplänen im allgemeinen

Die Richtpläne aller Stufen müssen, um das Erfordernis nach einem allfälligen Ausbau der demokratischen Mitbestimmung beurteilen zu können, daraufhin untersucht werden, ob hier erneut die Interessen der Regionen, der Gemeinden und der Bevölkerung betroffen werden, oder ob es sich allein um die technische Ausführung und Konkretisierung der gesetzlich festgelegten materiellen Grundsätze handelt.

Beim kommunalen und regionalen Richtplan nach bernischem Recht wird eine Gliederung des Inhalts nach Massnahmen und Anordnungen für eine nähere Zukunft (Z 1) einerseits und für eine weitere Zukunft (Z 2) anderseits verlangt (5). Bei den kantonalen Richtplänen ergibt sich dies zwar nicht unmittelbar aus dem bernischen Recht, jedoch verlangt das kommende RPG des Bundes in den Gesamtrichtplänen der Kantone Angaben u.a. über deren Durchführung in zeitlicher Hinsicht (6). In einem gewissen Masse sind daher die Richtpläne auch als Entwicklungs- und Realisierungsprogramme zu sehen. Sie benötigen Angaben über die zeitliche Verwirklichung des Planungsziels und sind deshalb nicht bloss technische Ausführungen von Grundsätzen und Leitbildern, welche ihrerseits keine näheren Bestimmungen über die Realisierung der Planungsziele in der Zeit enthalten. Das Zeitelement in den Richtplänen ist für die verschiedenen Interessen der Regionen, Gemeinden und der Bürger von Bedeutung, da es auch die zeitliche Verteilung der im gesamten Planungsraum vorgesehenen Mittel beeinflusst. Die Frage, ob Parlament und Volk ein Recht auf Mitbestimmung bei der Festsetzung von Richtplänen erhalten sollen, erscheint deshalb als berechtigt (7).

Eine vermehrte Mitbestimmung im Richtplanverfahren bringt aber nicht nur die Vorteile eines transparenteren Verfahrens und einer frühzeitigen Beteiligung weiter Bevölkerungskreise bei der Ausgestaltung von Plänen mit sich, sondern ist auch mit Nachteilen verbunden. Abgesehen davon, dass durch eine vorgeschriebene Volksabstimmung oder auch durch die Einführung eines Referendums eine rationelle und über-

5) BauV Art. 111 I und Art. 147 I
6) vgl. RPG Art. 7 II; vgl. auch hievor, Kap. C, Zif. 373
7) vgl. zum ganzen Rosenstock, a.a.O., S. 105

sichtliche Planungsarbeit erschwert werden könnte, ist besonders bezüglich der kommunalen Planung etwa zu hören, dass die Veröffentlichung der Richtplanentwürfe im Vorfeld der Abstimmungen zu Grundstücksspekulationen Anreiz gebe. Dieses Argument überzeugt aber ebensowenig, wie wenn gegen die Mitbestimmung eingewendet wird, die verfahrensmässige Angleichung von Richt- und Nutzungsplänen erschwere es, dem Stimmbürger den Unterschied zwischen den Planarten klarzumachen (8). Im übrigen wird durch eine Veröffentlichung der Richtplanentwürfe die Spekulationsmöglichkeit nicht grösser als, wenn - wie nach geltendem Verfahren - die beschlossenen Richtpläne aller Stufen für jedermann zur Einsicht aufliegen.

8) vgl. Kap. E, Zif. 332 a.E., hievor und dort Anm. 5)

13. Zur vermehrten Mitbestimmung beim Erlass von Richtplänen im einzelnen

131. Vorbemerkung

Es ist offensichtlich, dass die Wünschbarkeit oder die Notwendigkeit nach demokratischer Mitbestimmung beim Erlass von Richtplänen das Ergebnis eines politischen Meinungsbildungsprozesses im Kanton sein muss. Es kann daher vorliegend keine Lösung der Frage geben, sondern es sollen lediglich einzelne Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

132. Bei kantonalen Richtplänen

Mit der Bestimmung des Gesamtregierungsrates als zuständige Behörde für den Erlass kantonaler Richtpläne setzt das BauG eine Kompetenznorm fest (1). Wenn den kantonalen Richtplänen Rechtssatzcharakter zuerkannt wird, handelt es sich um eine Delegation der Rechtsetzungskompetenz an die Exekutive. Solche Delegationsnormen sind stets Voraussetzung zum Erlass von allgemein verbindlichen Rechtsverordnungen durch die Regierung. Die Verordnungen unterscheiden sich voneinander inhaltlich nach Ausführungsverordnungen, welche das Gesetz präzisieren, und nach gesetzesergänzenden Verordnungen (2). Den kantonalen Richtplan hier einzuordnen fällt schwer. Die Erstellung von Richtplänen unter Beachtung der planungsrechtlichen Bestimmungen des BauG's (4) kann wohl als nähere Ausführung des Gesetzes betrachtet werden. Da dieses hier aber als Rahmenerlass zu verstehen ist, sind die Richtpläne, welche als Entwicklungsprogramme auf bestimmte Planungsziele hin gelten, weder den üblichen Ausführungsverordnungen noch - für einen bestimmten Planungszeitraum - den gesetzesergänzenden Verordnungen gleichzustellen. Anders wäre es, wenn die Richtpläne sich nicht nur auf die planungsrechtlichen Bestimmungen des BauG's, sondern auch und vor allem auf ein besonderes Gesetz über Planungsgrundsätze (5) abstützten. Die kantonalen Richtpläne liessen sich dann als Ausführungserlass zu einem solchen Gesetz über die

1) BauG Art. 92 und BauV Art. 150 II
2) vgl. hiezu Grisel, S. 83 und S. 84 f; BGE 99 Ib 62 f
3) --
4) hier Planungsrecht auch i.w.S., vgl. hiezu Kap. B, Zif. 111 a.E. hievor
5) etwa i.S. von RPG Art. 21

materiellen Grundsätze einordnen. Da aber der kantonale Gesamtplan auch innerhalb des Planungszeitraumes eine zeitliche Verteilung der Massnahmen und der erforderlichen Mittel vornehmen wird, etwas also, das aus den materiellen Grundsätzen nicht hervorgeht, erscheint der Erlass kantonaler Richtpläne durch die Regierung fraglich.

Eine erste Stufe vermehrter Mitbestimmung ergäbe sich daraus, dass das kantonale Parlament bei der Erstellung der Richtpläne des Kantons zugezogen würde - sei dies durch eine notwendige Zustimmung oder durch eine nachträgliche Genehmigung - oder dass es selbst zum Erlass des kantonalen Gesamtplanes zuständig wäre, ähnlich dem Erlass von Dekreten.

Das grösste Mass an demokratischer Mitbestimmung wäre dann erreicht, wenn die Richtpläne durch den ordentlichen Gesetzgeber festgelegt würden und damit wie Gesetze dem fakultativen Referendum unterständen (6). Soweit zu gehen erübrigt sich aber wohl dann, wenn bereits die materiellen Planungsgrundsätze auf dem Wege der Gesetzgebung erlassen werden. Es genügt dann, wenn die kantonalen Richtplanentwürfe bekanntgemacht werden, so dass sich jedermann zu diesen Entwürfen äussern kann (i.S. eines öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens), und wenn die Planungsbehörden bezüglich der eingegangenen Einwendungen zur Stellungnahme verpflichtet werden (7). Hier ist eine ausreichende Mitwirkung der Stimmbürger gewährleistet, um "... die richtige Entscheidung in Kenntnis und Abwägung aller auf dem Spiele stehenden Interessen" herbeizuführen (8). Diesem Anliegen kann mit einer Volksabstimmung bzw. mit der Möglichkeit eines Referendums über kantonale Richtpläne, welche unter anderem auf einen interregionalen Ausgleich ausgerichtet sind, kaum gedient werden. Schon der Entscheid des Stimmbürgers an der Urne über ein Gesetz der materiellen Planungsgrundsätze ist nicht einfach, da es hier um einen komplexen und oft recht abstrakten Katalog von Zielsetzungen geht.

133. Bei regionalen Richtplänen

Schon allein in der Bestimmung des zuständigen Organs für die Beschlussfassung über die Richtpläne verbleibt

6) vgl. bern. Staatsverfassung Art. 6, Zif. 2
7) RPG Art. 8 II; vgl. auch Kp. C, Zif. 423 hievor; ferner Rosenstock, Mitbestimmung, S. 107
8) so Kuttler, Gedenkschrift Imboden, S. 216

den Regionen ein weiter Raum offen. Es gilt nicht nur, zwischen verschiedenen Organisationsformen (öffentlich-rechtlicher Planungsverband oder privatrechtlicher Planungsverein) zu wählen (9), sondern die regionalen Planungsorganisationen müssen auch die Kompetenzen der vorgesehenen Organe im Verbandsreglement bzw. in den Vereinsstatuten umschreiben (10). Das kantonale Recht setzt nur einen allgemeinen Rahmen fest, was die Aufgabenübertragung an den Planungsverband und die Zuständigkeitsordnung für dessen einzelne Organe betrifft (11). Aehnlich verhält es sich im Vereinsrecht, welches für die Organisation des privatrechtlichen Planungsträgers anwendbar ist (12).

Nach dem Gesagten bleibt den regionalen Planungsträgern eine Vielzahl von Möglichkeiten offen, das Verfahren zum Erlass von Richtplänen zu gestalten. Eine demokratische Entscheidung durch Urnenabstimmung im Regionsgebiet ist indessen beim privatrechtlich organisierten Planungsverein nicht durchführbar (13). Beim Regionalplanungsverband des öffentlichen Rechts dagegen kann über Beschlüsse der Abgeordnetenversammlung die obligatorische oder die fakultative Abstimmung eingeführt werden (14).

"Für die unmittelbare Mitwirkung der Bürger am Verbandsgeschehen spricht die Tatsache, dass die Regionalplanung in ihrer neuen umfassenden Bedeutung die Interessen des Bürgers und seiner Wohngemeinde in hohem Masse berührt. Das obligatorische oder fakultative Referendum (Art. 77, 78 GG) und das Vorschlagsrecht (Art. 86-90 GG) würden dazu führen, dass sich die Bevölkerung vermehrt mit den Problemen der Regionalplanung auseinanderzusetzen hätte, und damit zu einem besseren Verständnis der Planungsnotwendigkeiten beitragen. Die Gefahr wirklichkeitsfremder Planung wäre vermindert." (15).

9) vgl. hievor, Kap. D, Zif. 131
10) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 30 (Zif. 54)
11) vgl. v.a. GG Art. 142 und 150; vgl. Botsch. zum BauG, S. 9 unten
12) vgl. zum ganzen hievor, Kap. D, Zif. 132
13) vgl. dazu Kap. D, Zif. 132 a.E.
14) vgl. Statuten des Planungsverbandes der Region Olten-Gösgen-Gäu vom 23.11.1972, §§ 6, 13
15) so Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 29 (Zif. 53)

Bei der Ausgestaltung der Mitbestimmung über die Regionalplanung werden sich indessen noch zahlreiche Probleme ergeben. Es müsste etwa geklärt werden, wie weit - gerade im Zusammenhang mit dem Erlass von Richtplänen - ein Initiativrecht gehen soll (16). Es muss vermieden werden, dass durch Volksentscheide einzelne Gruppen innerhalb der Region (einzelne Gemeinden) gegenüber Minderheiten dominierten. Hier wäre es möglich, qualifizierte Mehrheitsentscheide vorzusehen (17).

Nachteile, die wohl nicht zu übersehen sind, sind auch bei einem Ausbau der demokratischen Mitbestimmung in Kauf zu nehmen. So kann das regionale Planungsverfahren schwerfällig und durch "nicht zielkonforme Volksentscheide" fragwürdig werden, und es besteht die Gefahr eines Missbrauchs der Volksrechte durch mächtige Interessengruppierungen (18). Nicht zuletzt wird den heute ohnehin schon stark beanspruchten Stimmbürgern eine neue Aufgabe überbunden. Es wäre wohl auch hier möglich, statt einer Urnenabstimmung über die regionalen Richtpläne diese im Entwurf aufzulegen und die Oeffentlichkeit zur Vernehmlassung aufzufordern, so wie dies im RPG für die kantonalen Gesamtpläne vorgesehen wird. Diese Lösung rechtfertigt sich m.E. umso mehr, als den regionalen Richtplänen nach dem geltenden Recht bloss wegleitender Charakter zukommt (19).

134. Bei kommunalen Richtplänen

Bei den Richtplänen der Gemeinden ist es diesen von kantonalem Rechts wegen freigestellt, eine demokratische Mitbestimmung einzuführen oder nicht. In Abweichung vom Normalfall, in dem die kommunale Exekutive die Richtpläne festsetzt, kann das Gemeindeparlament oder die Gesamtheit der Stimmbürger in der Gemeindeversammlung die Kompetenz zum Erlass von Richtplänen erhalten (20). Werden diese von einem Grossen Gemeinderat oder Stadtrat (Legislative) beschlossen, so ist es im übrigen möglich, über ein obligatorisches oder fakultatives Referendum den Stimmbürger an der Urne letztlich entscheiden zu lassen.

16) vgl. Statuten Region Olten-Gösgen-Gäu, § 7
17) vgl. hievor, Kap. D, Zif. 342; Statuten Region Olten-Gösgen-Gäu, § 6 III
18) vgl. Zaugg, Bericht RPV Bern, S. 29 (Zif. 53)
19) vgl. hievor, Kap. D, Zif. 412 f
20) vgl. hievor, Zif. 113 und 332 (Beispiele)

Für einen Ausbau der Mitbestimmung beim Erlass kommunaler Richtpläne spricht - ähnlich wie dies schon für die entsprechenden regionalen Pläne festgehalten wurde (21) - die Tatsache, dass hier die Grundlagen für die weitere Entwicklung einer Gemeinde bestimmt werden und dass damit die Interessen der Einzelnen (nicht nur der Grundeigentümer!) in besonderer Weise betroffen werden. Die Ausgestaltung der konkreten baulichen Grundordnung, welche mit dem Erlass der kommunalen Richtpläne ihren Anfang nimmt, erhält für den Gemeindebürger zudem eine weitaus grössere Bedeutung als die Planungsakte auf übergeordneten Stufen. Schliesslich ist gerade auf der Ebene der Gemeinde "als engste Form einer globalen Gesellschaft" die Mitwirkung der Bürger im allgemeinen von erheblicher politischer Tragweite und nicht selten wird der Gemeindebürger nicht nur an der Rechtsetzung, sondern auch an wichtigen Verwaltungsfunktionen entscheidend beteiligt (22).

Eine nicht vermeidbare Belastung des Richtplanverfahrens durch den Ausbau demokratischer Mitbestimmung wird dadurch wettgemacht, dass beim Erlass der nachfolgenden Nutzungspläne die auftretenden Interessengegensätze stark vermindert sein werden. Indessen gilt es auch auf der kommunalen Stufe zu beachten, dass vermehrte Volksentscheide eine zielkonforme Planung erschweren können und dass die Gefahr eines Missbrauchs der Abstimmungen durch einzelne Interessengruppen besteht.

Neben den durch das BauG ermöglichten Kompetenzübertragungen betreffend den Erlass kommunaler Richtpläne bietet sich noch eine weitere, geeignete Lösung zu vermehrter Mitbestimmung an. Da auch die Richtpläne der Gemeinden als Wegleitungen zu verstehen sind, würde ein Verfahren, wie es für den Erlass der kantonalen Gesamtrichtpläne nach dem eidgenössischen RPG vorgesehen ist, unter Umständen genügen. Auf dem Wege der Gesetzesrevision könnte auch im kantonalen Recht festgehalten werden, dass die Gemeinden ihre Richtpläne im Entwurf öffentlich bekanntzumachen und aufzulegen hätten und dass jedermann, der sich zu den

21) vgl. Zif. 133 hievor (Anm. 13) ebendort)
22) vgl. Jagmetti, Stellung der Gemeinden, S. 367 (Zif. 253), S. 369 (Zif. 256) sowie S. 349 (Zif. 215)

Planentwürfen äussert, angehört werden müsste (23). Auf diesem Wege könnte ein frühzeitiger Interessenausgleich in der Ortsplanung vorgenommen werden, ohne gleichzeitig die Nachteile eines Volksentscheides über (wegleitende) Richtpläne in Kauf nehmen zu müssen. Im übrigen könnte es weiterhin den Gemeinden anheimgestellt bleiben, ob sie die Zuständigkeit zum Erlass von Richtplänen an das Gemeindeparlament oder an die Gesamtheit der Stimmberechtigten übertragen wollen (24).

23) vgl. Kt. ZH, PBG § 32 und §§ 34 f; zum geltenden Verfahren nach bernischem Recht: Kap. E, Zif. 322 hievor

24) vgl. zum Verhältnis zwischen öff. Vernehmlassung (RPG Art. 8) und Volksabstimmung auch hievor, Kap. C, Zif. 423

2. Die Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Planungsträger in den einzelnen Richtplänen

21. Zum heutigen Verfahren

211. Vorbemerkung

Bei jeder staatlichen Planung, insbesondere auch bei der räumlichen Gesamtplanung auf allen Stufen, kommt es zu Kollisionen von verschiedenen öffentlichen Interessen. Gerade bei den Richtplänen als Mittel umfassender Koordination geht es nicht zuletzt darum, Interessenskonflikte auch zwischen den einzelnen Planungsebenen sichtbar zu machen und zu lösen (1).

Im Zusammenhang mit dem Erlass von Richtplänen und mit den Auswirkungen ist hievor schon verschiedentlich auf die Probleme des Interessenausgleichs hingewiesen worden. Im folgenden sollen die wichtigsten Mittel zur Koordination der Planungen der verschiedenen Stufen nurmehr kurz dargestellt werden.

212. Koordinationspflichten

Es gehört zum Wesen der durchgehenden Gesamtplanung, dass jeder Planungsträger seine eigenen Planungen auf diejenigen der benachbarten sowie der über- und untergeordneten Planungskreise abstimmt. Die allgemeine Pflicht zur Koordination auf den Stufen der Orts-, Regional- und Kantonsplanung verhilft dazu, sowohl Interessen- wie auch Kompetenzkonflikte zwischen den einzelnen Planungsträgern rechtzeitig zu erkennen und zu vermeiden (2).

Als Vorschriften über die Koordination im Festsetzungsverfahren sind aus dem geltenden Planungsrecht des Kantons Bern vor allem zu erwähnen:

- BauG Art. 68 mit der allgemeinen Koordinationspflicht,
- BauV Art. 150 II als Vorschrift zur Zusammenarbeit des kantonalen Planungsträgers mit den Bundesbehörden, den Nachbarkantonen sowie der übrigen kantonalen Behörden und Amtsstellen,

1) vgl. hievor, Kap. A, Zif. 154
2) vgl. hievor, Kap. B, Zif. 114

- BauV Art. 112 II betreffend die Zusammenarbeit des Ortsplanungsträgers mit der Regionalplanungsorganisation und der kant. Baudirektion.

Schliesslich verpflichtet Art. 7 III des RPG's die Kantone zur Berücksichtigung der Sachpläne des Bundes (3).

Vorschriften, welche eine Zusammenarbeit und gegenseitige Abstimmung beim Erlass von Richtplänen fordern, reichen aber wohl kaum aus, die Interessen vor allem der nachgeordneten Planungsinstanzen genügend zu sichern.

213. Das Recht auf Anhörung

Das kantonale und das kommende eidgenössische Recht schreiben den planerlassenden Instanzen zuweilen vor, dass vor dem Beschluss über die Richtpläne die Planungsträger anderer Stufen anzuhören seien (4). Die Planungsbehörden und Organisationen unterer Stufen erhalten hier von Gesetzes wegen das Recht, über die Richtplanentwürfe höherer Stufen zur Vernehmlassung eingeladen zu werden. Das Recht auf Anhörung ist indessen von einem Einspracherecht (5) zu unterscheiden, denn es besteht nach geltendem Recht keine Pflicht für die planerlassende Instanz, in der Sache neu zu entscheiden (6). Einen Anspruch auf rechtliches Gehör kann indes eine Gemeinde im Zusammenhang mit der Rüge der Autonomieverletzung durch staatsrechtliche Beschwerde geltend machen. Aber auch dann steht im Vordergrund ein gewisses Mitspracherecht, "... welches es der Gemeinde ermöglichen soll, sich im Zusammenhang mit dem Erlass der in ihren Autonomiebereich eingreifenden Vorschriften in angemessenem Umfang vernehmen zu lassen." (7). Ein aktuelles Interesse, die Verletzung des Autonomiebereichs bzw. das Bestehen eines Kompetenzkonfliktes in einem streitentscheidendem Verfahren überprüfen zu lassen, besteht sowohl gegenüber Richtplänen, denen eine gewisse Rechtsverbindlichkeit zukommt, als auch gegenüber blossen Wegleitungen oder Verwaltungsanweisungen. Die Genehmigung kantonaler Richtpläne gemäss RPG durch den

3) vgl. aber anderseits auch RPG Art. 23 (insbesondere dort Abs. 2), ferner auch Art. 4 RPG
4) vgl. BauG Art. 92 III, BauV Art. 150 II a.E.; RPG Art. 23
5) vgl. z.B. BauG Art. 42
6) vgl. Grisel, S. 461
7) so BGE 96 I 239

Bundesrat wird eine Anfechtung wegen Verletzung der Gemeindeautonomie nicht ausschliessen (8).

214. Die Zustimmung zu den Richtplänen

Wie bereits hievor erwähnt entfalten Richtpläne auch gegenüber Behörden höherer Stufen Wirkungen. Eine Beachtungspflicht ergibt sich nach kantonalem Recht aber erst dann, wenn die übergeordneten Organe die Richtpläne unterer Stufe anerkannt haben. So sind die regionalen Planungsorganisationen und die staatlichen Verwaltungsorgane nur soweit zur Berücksichtigung der kommunalen Richtpläne verpflichtet, als sie diesen im Bereinigungsverfahren zugestimmt haben (9). Die übergeordneten Instanzen können nicht durch den Erlass von Richtplänen unterer Stufen verpflichtet werden, da die Zuständigkeiten in Planungssachen aufgeteilt sind, indem auch Kanton und Regionen - in gewissen Teilbereichen auch der Bund - Pläne festzusetzen haben. Der Autonomiebereich der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbindungen geht nicht so weit, dass durch deren Pläne das planerische Ermessen des Kantons bzw. der Region und des Kantons schon zum vorneherein eingeschränkt würde. Richtpläne unterer Stufe können insbesondere den Kompetenzbereich höherer Ebenen nicht beschneiden. Deshalb besteht die zweckmässige gesetzliche Regelung darin, dass die genannten Richtpläne vom Kanton bzw. von Kanton und Regionalplanungsorganisationen (10) gutgeheissen werden sollen und in der Folge dann - im Interesse eines Vertrauensschutzes gegenüber den planerlassenden Instanzen und im Interesse der Rechtssicherheit - als Wegleitungen von ihnen auch zu beachten sind (11).

Auch innerhalb der Gemeinde ist die Beachtungspflicht der kommunalen Richtpläne von einem Erfordernis der Zustimmung bzw. der Mitwirkung abhängig: das zur Beschlussfassung über Gemeindebauvorschriften zuständige Organ, das nicht auch gleichzeitig über die Richtpläne beschliesst, ist - unter Vorbehalt der Zweckmässigkeitsprüfung der Vorschriften durch den Kanton - erst

8) sh. RPG Art. 39; vgl. Marti, H., Beschwerde, S. 50 f
9) vgl. BauV Art. 118 III
10) vgl. hiezu Kap. E, Zif. 323 hievor
11) vgl. auch Kap. E, Zif. 412 und Kap. D, Zif. 432 hievor

dann an die wegleitenden Richtpläne des untergeordneten Gemeindeorgans (Gemeinderat) gebunden, wenn es bei der Planfestsetzung mitgewirkt hat (Selbstbindung) (12).

Es bleibt schliesslich hier noch die Genehmigung der kantonalen Gesamtpläne durch den Bundesrat gemäss RPG Art. 39 zu erwähnen (13). Die Genehmigung ist dort nicht nur grundlegend für die Wirkungen der kantonalen Pläne dem Bund gegenüber, sondern auch Voraussetzung für die Gültigkeit der Pläne. Letzteres ist bei der Zustimmung des Kantons zu den regionalen bzw. des Kantons und der Region zu den kommunalen Richtplänen im Rahmen des Bereinigungsverfahrens nicht der Fall (14). Ausserdem ist hier zu beachten, dass der Bund selbst - abgesehen von den Sachplanungen - nicht Träger einer räumlichen Gesamtplanung ist und dass er bei der Genehmigung nur eine sehr eingeschränkte Zweckmässigkeitsprüfung vornehmen darf (15).

12) vgl. Kap. E, Zif. 511
13) vgl. hievor Kap. C, Zif. 424
14) vgl. aber inbezug auf die genehmigungsbedürftigen Nutzungspläne BauG Art. 45
15) vgl. RPG Art. 39 II

22. Mögliche Ansprüche der durch Richtpläne gebundenen Behörden und Organisationen

221. Vorbemerkung

Im folgenden geht es darum, nach allfälligen Möglichkeiten zu suchen, die den einer planerlassenden Instanz untergeordneten Stellen zur Verfügung stehen, um sich gegen einen bestimmten Richtplan bzw. einzelne Festsetzungen davon zur Wehr zu setzen. Uebergeordnete Behörden, wie namentlich Bund und Kantone haben ja die Richtpläne unterer Stufen erst nach einer Genehmigung, Bereinigung oder Zustimmung zu beachten.

222. Gemeinden und Gemeindeverbindungen des öffentlichen Rechts

Die Gemeinden und die öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbindungen, soweit diese in ihrem Aufgabenkreis mit den entsprechenden Rechten und Pflichten an die Stelle der einzelnen Gemeinden treten (1), nehmen mit besonderen lokalen bzw. regionalen Gemeinschaftsaufgaben bestimmte Interessen der Gemeindebürger bzw. der Regionseinwohner wahr. Hiebei ist durchaus eine Abweichung von den allgemeinen Interessen des Kantons denkbar. Damit entstehen, gleich den Beziehungen der Einzelnen und der privaten Korporationen, Rechtsbeziehungen der Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbindungen zum Kanton. So müssen denn auch hier die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze angewendet werden. Allfällige Konflikte zwischen Kanton und Gemeinden können echten Interessensgegensätzen entspringen, die nach einer rechtlichen Lösung rufen (2).

Aus diesen Gründen nun kennt das kantonale Recht die Pflicht zur Anhörung der Planungsträger unterer Stufen beim Erlass von kantonalen und regionalen Richtplänen. Vor der Festsetzung der kantonalen Richtpläne sind zumindest die regionalen Planungsorganisationen zur Stellungnahme einzuladen, vor der Festsetzung der entsprechenden regionalen Pläne die betreffenden Gemeinden (3).

1) GG Art. 141
2) vgl. H.P. Matter, S. 41 f
3) vgl. BauG Art. 92 III, BauV Art. 147 II und 150 II; vgl. auch Zif. 213 hievor, ferner Kap. C, Zif. 234 hievor

Wenn die Richtpläne des Kantons als mittelbar verbindliche Anordnungen auch von den Gemeinden zu beachten sind, so sollen diese in jedem Fall - neben den Regionalplanungsorganisationen - zu den genannten Plänen angehört werden. Eine solche Regelung ist im Planungsrecht verschiedener Kantone vorgeschrieben, wenngleich dort dem kantonalen Richtplan meist bloss wegleitender Charakter zukommt (4). Eine entsprechende Revision des bernischen Rechtes wäre wünschenswert (5).

Der Gemeinde steht schliesslich noch die Möglichkeit offen, wegen Verletzung der Gemeindeautonomie mit staatsrechtlicher Beschwerde das Bundesgericht anzurufen. "Die Verfassungsgerichtsbarkeit hat daher die Erhaltung der Existenz und der Autonomie der Gemeinde gegen unzulässige Integrationsmassnahmen zu gewährleisten..." (6). Das bernische Bau- und Planungsrecht weist ausdrücklich auf den im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen bestehenden Autonomiebereich der Gemeinden als Planungsträger hin (7). Die Zuständigkeit des Kantons und der Regionen schränken zwar die Entscheidungsfeiheit auf kommunaler Ebene ein. Wenn die Massnahmen übergeordneter Stufen rechtmässig sind, nützt die Berufung auf die Gemeindeautonomie nichts. Diese kann indes auch auf dem Gebiet der Raumplanung tangiert werden. So kann durch einen kantonalen Richtplan, wenn wir ihm Verordnungscharakter zuerkennen, die Gemeindeautonomie dadurch verletzt werden, "... dass die erlassende Behörde die Zuständigkeit überschreitet, die ihr nach Verfassung oder Gesetz zusteht, und dabei die Gemeindekompetenzen einengt." (8).

Wird den höherstufigen und, wie wir gesehen haben, insbesondere den regionalen Richtplänen auch bloss wegleitender Charakter zugesprochen (9), so hat dies doch infolge der grundsätzlichen Beachtungspflicht einen Einfluss auf die Entscheidungsfreiheit der Gemeinde.

4) SG-BauG Art. 43 II u. Art. 44; ZH-PBG § 33; vgl. auch SO-BauG-E § 63 II; ferner auch BGE 96 I 239
5) vgl. auch hievor, Kap. C, Zif. 423 a.E.
6) so Jagmetti, Stellung der Gemeinden, S. 341; vgl. auch Marti, Beschwerde, S. 109
7) vgl. BauG Art. 13, 66; ferner hievor, Kap. B, Zif. 122
8) so Jagmetti, a.a.O., S. 334
9) vgl. Kap. D, Zif. 451 hievor

Auch indirekte Beeinträchtigungen kommunaler Befugnisse und Verantwortlichkeiten sind nur zulässig, "...wenn sie rechtmässig sind, nämlich von hierzu kompetenten Behörden ergriffen werden, nicht willkürlich sind und das Proportionalitätsprinzip wahren, und zwar sowohl bezüglich der Ziel-Mittel-Relation als auch des Verhältnisses der verfolgten kantonalen zu den tangierten kommunalen Interessen." (10). Im Zusammenhang mit der Verletzung der Gemeindeautonomie kann nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch die Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit und desjenigen von Treu und Glauben sowie ein Anspruch auf rechtliches Gehör und auf rechtsgleiche Behandlung geltend gemacht werden (11).

Zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie sollten wohl auch die Regionalplanungsverbände des öffentlichen Rechts zugelassen werden, wenn durch kantonale Pläne ein Eingriff in die Entscheidungsfreiheit der regionalen Planungsträger befürchtet wird. Deren Legitimation zur Beschwerde ist allerdings noch enger zu umschreiben als bei der einzelnen Gemeinde. Entweder ist sie gegeben, weil der Verband in eigenen, rechtlich geschützten Interessen betroffen ist oder aber weil die Verbandsmitglieder durch einen kantonalen Hoheitsakt tangiert werden. Wenn nicht die Organisation selbst, sondern ihre Mitglieder betroffen sind, so ist die Legitimation des Verbandes nur gegeben, wenn dieser eine juristische Person ist und wenn die einzelnen Mitglieder zur Beschwerde befugt wären (12). Da den einzelnen Regionsgemeinden nur die Beschwerde wegen Verletzung der Bestandesgarantie und der Gemeindeautonomie offensteht, kann auch allein dies durch den regionalen Planungsträger gerügt werden. Geht es um die Interessen des Verbandes in seiner Eigenschaft als öffentlich-rechtliche und mit öffentlichen Aufgaben betraute Organisation, so kommt gleichermassen nur eine Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie in Frage. Dabei muss der entsprechenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft aber nach dem kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht ein Autonomiebereich eingeräumt sein (13).

10) so Jagmetti, a.a.O., S. 338/339
11) BGE 96 I 239, 242; 97 I 511; 98 Ia 432
12) vgl. Marti, Beschwerde, S. 112 f
13) BGE 95 I 53 f; 96 I 329

Dies ist nach dem bernischen GG der Fall, da die Gemeindeverbindungen des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Aufgaben mit den Rechten und Pflichten an die Stelle der einzelnen Gemeinden treten (14).

223. Privatrechtliche Regionalplanungsorganisationen

Hinsichtlich der Anhörung des regionalen Planungsträgers beim Erlass kantonaler Richtpläne spielt die Unterscheidung zwischen öffentlich-rechtlichem Planungsverband und privatrechtlichem Planungsverein keine Rolle. Das BauG spricht in diesem Zusammenhang von regionalen Planungsorganisationen schlechthin (15).

Schwieriger wird die Frage nach der Legitimation des Planungsvereins zur staatsrechtlichen Beschwerde. Zu den Korporationen, die gemäss OG Art. 88 zur Beschwerdeführung zugelassen sind, gehören alle juristischen Personen des Privatrechts (16). Die Besonderheit beim Regionalplanungsverein besteht darin, dass hier auf privatrechtlicher Grundlage öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden und dass die Mitglieder ausschliesslich oder doch überwiegend die Gemeinden des Regionsgebietes darstellen. Der privatrechtliche Verein wird nicht eine Verletzung der Gemeindeautonomie rügen können, da ihm selbst durch das kantonale Recht keine hoheitlichen Befugnisse und Verantwortlichkeiten verliehen werden. Es ist deshalb nicht denkbar, dass der Planungsverein Beschwerde erheben kann, um die Interessen seiner Mitglieder, d.h. der Gemeinden, zu wahren. In diesem Fall müssten die einzelnen Mitglieder selbst eine auf die Regionalplanung bezogene Autonomieverletzung rügen. Der Regionalplanungsverein dagegen hat als juristische Person die Möglichkeit, wie ein Einzelner staatsrechtliche Beschwerde zu erheben, wenn es um eine Beeinträchtigung seiner eigenen rechtlich geschützten Interessen geht (17).

224. Die Bedeutung der verschiedenen Richtplanarten als Anfechtungs- oder Beschwerdeobjekt

Den kantonalen Richtplänen wurde hievor Verordnungscharakter zuerkannt. Sie sind als Akte der Rechtsetzung

14) GG Art. 141
15) vgl. BauG Art. 92 III
16) vgl. Marti, Beschwerde, S. 98
17) vgl. BGE 95 I 53; Marti, Beschwerde, S. 112

zu verstehen und wie kantonale Verordnungen anfechtbar.

Der Rechts- und Interessenschutz der untergeordneten Planungsträger gegenüber kantonalen Richtplänen steht sicher im Vordergrund, denn der Interessenausgleich beim Erlass regionaler Pläne zwischen Planungsträger und den Regionsgemeinden ist vorab eine Frage der verbandsinternen Organisation. Bei den wegleitenden regionalen Richtplänen erübrigt sich aber ein eigentliches Rechtsschutzverfahren für die über- und untergeordneten Planungsträger vor allem deshalb, weil diese erst mit ihrer eigenen Zustimmung bzw. durch ihre Mitwirkung beim Erlass an die Pläne der Region gebunden werden (18). Eine Anfechtung der regionalen Richtpläne durch die Gemeinden mit staatsrechtlicher Beschwerde wäre erst möglich, wenn die genannten Pläne einer Genehmigung und nicht bloss einer Bereinigung unterlägen. Gegen den Genehmigungsbeschluss als kantonalen Entscheid könnte dann letztlich vor Bundesgericht eine allfällige Autonomieverletzung geltend gemacht werden (19).

18) vgl. hievor Kap. D, Zif. 422 u. 432; ferner für die kommunalen Richtpläne auch Kap. E, Zif. 412
19) vgl. Marti, Beschwerde, S. 43

3. Rechts- und Interessenschutz der Privaten gegenüber Richtplänen

31. Allgemeines zum Rechts- und Interessenschutz gegenüber Plänen

311. Zur Legitimation im Planungsrecht

Auch bei planerischen Anordnungen gilt die allgemeine Regel, dass zur Anfechtung nur legitimiert ist, wer durch den Planerlass (bzw. durch die Planänderung) in seinen persönlichen und rechtlich geschützten Interessen beeinträchtigt wird (1).

Hieraus ergibt sich, dass nach dem geltenden Recht im allgemeinen den Einzelnen zwar Anfechtungsmöglichkeiten gegen unmittelbar verbindliche, d.h. für das Grundeigentum rechtserhebliche Raumnutzungspläne zur Verfügung stehen. Da den Richtplänen aber nur mittelbar verbindlicher oder allenfalls bloss Richtliniencharakter eigen ist, kommt hier eine Anfechtung nicht in Frage, weil eine Beeinträchtigung rechtlich geschützter Interessen des Einzelnen nicht gegeben sein kann. Das bernische Recht betont ausdrücklich, dass die Richtpläne aller Stufen für den Privaten ohne rechtliche Folgen seien (2). Dies bedeutet indessen nicht, dass Richtpläne, welche für die Ausgestaltung der allgemeinverbindlichen Pläne eine wichtige Grundlage darstellen, nicht bereits die Interessen Privater betreffen. Wenn erst der Nutzungsplan angefochten werden kann, so sind unter Umständen wirkliche Aenderungen nurmehr möglich, wenn der grundlegende Richtplan geändert wird, bzw. wenn von ihm abgewichen wird. Aus dieser Sicht wäre es sinnvoll, die Legitimationsfrage bei der Anfechtung von Plänen bzw. die Bedeutung des Rechtsschutzinteresses des Einzelnen neu zu überdenken (3). Bei der staatsrechtlichen Beschwerde genügt es nicht, dass der Be-

1) vgl. VRPG Art. 16, BauG Art. 54 II; OG Art. 88; vgl. Zbl 70 (1969) S. 517; BGE 91 I 413 f, E. 3; 99 Ia 239, E. 1 c; 99 Ia 643 f, E. 4
2) BauG Art. 70 II, 88 II, 92 II; vgl. auch RPG Art. 8 I
3) Zur Besonderheit des Rechtsschutzes bei Plänen vgl. nachfolgende Zif. 312

schwerdeführer durch den angefochtenen Hoheitsakt einen Nachteil erlitten hat. Nach der bundesgerichtlichen Praxis muss der Beschwerdeführer in seinen rechtlich geschützten Interessen verletzt sein und bloss faktische Interessen reichen für die Legitimation nicht aus. Die Abgrenzung rechtlich geschützter von bloss tatsächlichen Interessen bietet indessen Schwierigkeiten (4).

Die hier dargestellte Einschränkung der Beschwerdelegitimation bringt es mit sich, dass im allgemeinen nur Grundeigentümer und andere dinglich Berechtigte die ihre Parzellen betreffenden Pläne anfechten können (5). Da Raumpläne aller Art bestimmte räumliche Voraussetzungen zur Erreichung des jeweiligen Planungsziels schaffen, geht es hier stets um die verschiedenen Interessen an der Verwendung von Grund und Boden (6).

Gegen kommunale Nutzungsplan- und Baureglementsentwürfe können allerdings auch die Stimmberechtigten Einsprache erheben, da im Kanton Bern hier von Gesetzes wegen die Vorschriften über den Erlass von Gemeindereglementen gelten (7). "Damit geschieht dem Rechtssatzcharakter der Planfestsetzungen Genüge, der zur Folge hat, dass alle Gemeindebürger virtuell als Adressaten der Planordnung in Frage kommen." (8).

312. Besonderheiten des Rechts- und Interessenschutzes gegenüber Plänen

Für den Rechts- und Interessenschutz gegenüber Plänen ist es von entscheidender Bedeutung, "... dass das Planungsgeschehen ein über längere Zeiträume erstrecktes Kontinuum ist, dessen Anfänge in die unverbindlichen Vorstufen zurückreichen. Wer hier die ersten Fakten setzt und damit das praevenire spielt, mauert bereits eine Position ein, die man später auch mit dem perfektesten Rechtsschutz nur noch schwer aus den Angeln heben kann." (9). In Abweichung vom üblichen

4) so Marti, Beschwerde, S. 104 f mit Hinweisen
5) so ausdrücklich SBG Art. 33 II (betr. den kt. Strassenplan)
6) zur Wahrung der Interessen des Gemeinwesens und seiner Bürger vgl. oben Zif. 11 und 13 sowie Zif. 222 hievor
7) BauG Art. 41 und V über die Gemeindereglemente § 3 sowie BauG Art. 42 und BauV Art. 123 III; vgl. Zaugg, N 1 zu Art. 41 und N 3 zu Art. 42
8) so Suter, S. 153 unten
9) so Forsthoff in VVDStRL, Bd. 18, S. 202/203 (Aussprache über "Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut")

Rechtsetzungsverfahren bzw. Verwaltungsverfahren müssen daher schon vor der Festsetzung eines Planes die verschiedenen Interessen aufgezeigt und nach Möglichkeit ausgeglichen werden können. Diesem Anliegen kommt wohl das demokratische Gesetzgebungsverfahren am ehesten nach. Weiter geht nun die Regelung, wonach sich jedermann bereits zu den Richtplanentwürfen äussern kann und wonach die Planungsinstanzen zu den Einwendungen Stellung zu beziehen haben. Hiebei ist die Rechtsnatur des Richtplanes nicht von entscheidender Bedeutung. Ein allgemeines Recht auf Anhörung gegenüber Planentwürfen dient nicht nur einer "Demokratisierung" des Planungsverfahrens, sondern vor allem auch dem Ausgleich zwischen den Interessen der Oeffentlichkeit und denjenigen der von den Plänen betroffenen Privaten.

Aber nicht nur der kontinuierliche Ablauf des Planungsgeschehens, sondern auch der enge Zusammenhang der einzelnen auf eine bestimmte Raumordnung ausgerichteten Planfestsetzungen zeigen, dass die individuellen Anfechtungsmöglichkeiten (verwaltungsgerichtliche Anfechtung und Ueberprüfung von Erlassen) hier nicht zum Ziel führen. Der nachträgliche Rechtsschutz gegenüber Plänen befriedigt nicht (10). Denn die Aenderung einzelner Plananordnungen als Folge dieses nachträglichen Rechtsschutzverfahrens gegen bereits erlassene Pläne stellt nicht selten die Verwirklichung des Planungsziels in Frage, da die justizmässige Prüfung auf diejenigen Planfestsetzungen beschränkt ist, die das Grundeigentum des Beschwerdeführers treffen (11).

Nicht zu übersehen ist ferner, dass der räumliche Plan in Ausführung eines Rahmenerlasses ergeht, was dem planenden Organ einen recht weiten Ermessensspielraum offenlässt, und dass er auch wieder Grundlage für weitere Anwendungsakte (Baubewilligungen etc.) bildet. Wenn auch im allgemeinen Teil hievor die Einordnung des Planes in die rechtsstaatliche Formentypik befürwortet wurde, so ist doch inbezug auf den Rechts- und Interessenschutz eine Lösung zu finden, welche den Besonderheiten des räumlichen Planes gerecht wird (12).

10) vgl. Gygi, W+R 16 (1964), S. 285
11) vgl. Kuttler, Zbl 67 (1966), S. 395 (und dort Anm. 26); Baschung/Stüdeli, W+R 23 (1971), S. 123
12) vgl. Suter, S. 152; vgl. auch Kap. A, Zif. 614 und 62 hievor

313. Rechtsschutzeinrichtungen gegenüber Raumnutzungsplänen

Das kommende RPG des Bundes schreibt den Kantonen vor, dass die Nutzungspläne öffentlich aufzulegen seien und dass dagegen Einsprache und Beschwerde an eine kantonale Instanz erhoben werden kann. Damit werden die minimalen Voraussetzungen umschrieben, denen der durch das kantonale Recht zu bestimmende Rechtsschutz gegenüber Nutzungsplänen zu genügen hat. Dem betroffenen Bürger soll eine Anfechtungsmöglichkeit bei der Planfestsetzung zur Verfügung stehen. Um den Besonderheiten des unmittelbar verbindlichen Raumplanes gerecht zu werden, ist aber ein weiterer Ausbau des Rechts- und Interessenschutzes anzustreben. Mit einem Recht auf Mitwirkung bzw. Anhörung der Betroffenen bei der Planausarbeitung sowie mit der Einführung besonderer Rechtsbehelfe gegen Planentwürfe wird ein früher Interessenausgleich einerseits und ein präventiver Rechtsschutz anderseits erreicht. Dieser Schutz kann auf ein eigentliches Rechtsmittelverfahren ausgedehnt werden, indem dieses verfahrensmässig mit der aufsichtsrechtlichen Plangenehmigung verbunden wird. Dabei soll der Genehmigungs- und Rechtsmittelinstanz auch eine Ueberprüfungsbefugnis auf die Zweckmässigkeit der Pläne zustehen. (13).

Nach geltendem bernischen Recht besteht zwar kein Recht des Einzelnen auf Mitwirkung bzw. Anhörung in der vorbereitenden Phase der Planaufstellung. Allerdings ist es in der Praxis üblich, gerade bei umfassenden Ortsplanungen, zu Beginn sogenannte Grundeigentümerbefragungen durchzuführen (14). Im übrigen ist die Frage nach einer Mitbestimmung und einer Anhörung des einzelnen Bürgers bzw. Grundeigentümers zwecks Ausgleichs der verschiedenen Interessen auf der Ebene der Richtpläne bedeutsamer, da diese ja die Grundlage zu den Nutzungsplänen darstellen.

Mit dem Mittel der Einsprache nach dem bernischen Bau- und Planungsrecht ist es dem Bürger indes möglich, seine Interessen noch vor dem Beschluss über den Plan geltend zu machen. Diese Einsprachemöglichkeit setzt die öffentliche Auflage der Planentwürfe voraus (15). Zur Ein-

13) vgl. hiezu Suter, S. 152, (und dort Anm. 6)
14) vgl. hievor, Kap. E, Zif. 311 a.E.
15) BauG Art. 41 und V über die Gemeindereglemente § 3; BauG Art. 42, Art. 89 II und Art. 94 i.V.m. SBG Art. 33; vgl. Baschung/Stüdeli, a.a.O., S. 125 f

sprache legitimiert sind neben den betroffenen Grundeigentümern und dinglich Berechtigten auch die Stimmbürger der Gemeinde. Dies gilt für alle Arten kommunaler Nutzungspläne und Bauvorschriften. Die Berücksichtigung von Einsprachen kann zu einer Aenderung der aufgelegten Planentwürfe vor dem Gemeindebeschluss darüber führen. Die unerledigten Einsprachen sind von der kantonalen Genehmigungsinstanz zu behandeln (16). Die Einsprachelegitimation und das Einspracheverfahren bei regionalen und kantonalen Nutzungsplänen richtet sich nach den Vorschriften des Strassenbaugesetzes (17).

Gegen den Entscheid der kantonalen Baudirektion über die Genehmigung der Nutzungspläne und die unerledigten Einsprachen kann beim Regierungsrat Beschwerde erhoben werden. Dies ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem kantonalen Baurecht, sondern daraus, dass die in Anlehnung an die Delegationsgesetzgebung des Kantons eingeführte Kompetenz der Baudirektion keine endgültige ist, dass der Regierungsrat über die ihm unterstellten Behörden die Aufsicht innehat und dass der Rechtsmittelzug bis zur obersten Verwaltungsspitze reicht (18). Die Anfechtung des Genehmigungsbeschlusses über Gemeindereglemente mittels Beschwerde ist auch im neuen Gemeindegesetz festgehalten (19). Für die Beschwerdebefugnis gelten neben den Vorschriften des VRPG's auch die Bestimmungen von BauV Art. 123 III. Damit wird der Genehmigungsentscheid über Nutzungspläne nicht mit einer üblichen Verfügung gleichgesetzt, sondern vielmehr als Bestandteil des kommunalen (oder allenfalls regionalen) Rechtsetzungsverfahrens betrachtet; denn für die Beschwerdebefugnis sind dann die Grundsätze für die Anfechtung von Rechtssätzen massgebend. Mit der Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid wird demnach der Plan als solcher angefochten. Auf diese Weise wird eine frühzeitige und umfassende Rechts- und Zweckmässigkeitskontrolle von Nutzungsplänen ermöglicht (20).

16) BauG Art. 41 und V über die Gemeindereglemente § 3; BauV Art. 123 III, 127 I und 128 I; das gleiche dürfte auch für die Einsprachen gegen die umfassenderen Zonenpläne und Baureglemente gelten; vgl. auch BauG Art. 44 III
17) vgl BauG Art. 89 II und 94 sowie SBG Art. 33; BauV Art. 148
18) vgl. Suter, S. 156 (und dortige Hinweise); VRPG Art. 14, DelG Art. 15, Zif. 2
19) GG Art. 48
20) vgl. zum ganzen Suter, S. 156

Der regierungsrätliche Beschwerdeentscheid, welcher die Ueberprüfung des Genehmigungsbeschlusses der Baudirektion zum Gegenstand hat, gilt als letztinstanzlicher kantonaler Entscheid (21). Gegen diesen steht den Bürgern und in beschränktem Masse auch den Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Planungsverbänden die Möglichkeit offen, wegen Verletzung ihrer verfassungsmässigen Rechte beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde einzureichen. Hier kann für die Legitimation die Rechtsnatur der einzelnen Pläne von entscheidender Bedeutung sein, da für die Anfechtung der generell-abstrakten Normen ein sogenanntes virtuelles Betroffensein genügt (22).

Im Zuge der kommenden Raumplanungsgesetzgebung des Bundes nun wird, verbunden mit einer Revision von OG Art. 99 lit. c, bestimmt, dass gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über Nutzungspläne die verwaltungsgerichtliche Beschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (23). Mit einem Inkrafttreten des RPG's wird das Raumplanungsrecht, wenn auch nur in den Grenzen einer Grundsatzgesetzgebung, eine bundesrechtlich geregelte Materie, was die Sachzuständigkeit des Bundesgerichtes zur Ueberprüfung kantonaler Entscheide über Nutzungspläne begründet (24). Solange zur Anfechtung von Plänen die Verwaltungsgerichtsbeschwerde möglich ist, kann nicht staatsrechtliche Beschwerde erhoben werden. Denn diese ist nur zulässig, solange die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder bei einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann (25).

21) dies geht aus VRPG Art. 15 und aus der Baugesetzgebung hervor
22) zur Beschwerdebefugnis vgl. Suter, S. 157 ff
23) vgl. RPG Art. 60 und 70
24) vgl. OG Art. 97 und VwG Art. 5 I; Gygi, Verwaltungsverfahren, S. 140 f und S. 81
25) Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde nach OG Art. 84 II; vgl. BGE 99 Ia 320

32. Zur Ausgestaltung des Rechts- und Interessenschutzes gegenüber Richtplänen

321. Nach geltendem bernischem Recht

Da die Richtpläne aller Stufen für den Grundeigentümer und auch für weitere dinglich Berechtigte nicht bindend sind und daher diese wie jene nicht in ihren rechtlich geschützten Interessen treffen, fehlen hier Rechtsschutzeinrichtungen. Richtpläne sind also nicht wie die Nutzungspläne bei ihrer Festsetzung mit Einsprache und Beschwerde anfechtbar. Auch das kommende Planungsrecht des Bundes schreibt den Kantonen allein für die Nutzungspläne ein Rechtsschutzverfahren vor (1).

Selbst wenn den Richtplänen des Kantons mittelbare Verbindlichkeit zuerkannt wird, indem sie als Summe von Rechtssätzen mit beschränktem Adressatenkreis betrachtet werden, gibt es dagegen keine Rechtsmittel oder Rechtsbehelfe für den Einzelnen. Auch dürfte es hinsichtlich der Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde an einem virtuellen Betroffensein des Privaten fehlen, solange eben daran festgehalten wird, dass die Richtpläne für diesen keine bindende Wirkung entfalteten (2).

Bei den kommunalen Richtplänen kommt noch eine besondere Rechtsschutzeinrichtung des Gemeinderechts in Frage (3): gegen Beschlüsse und Verfügungen der Gemeindeorgane kann beim Regierungsstatthalter jedermann Beschwerde führen, der ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Anfechtung hat. Diese sogenannte Gemeindebeschwerde hat subsidiären Charakter und kann nur erhoben werden, wenn keine anderen besonderen Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen. Sie kann in Bau- und Planungssachen namentlich dann ergriffen werden, wenn eine nicht rechtmässige Durchführung des Planfestsetzungsverfahrens gerügt werden soll. Indes gehören die Rügen über Nichteinhaltung der Auflage- und Einsprachevorschriften ins Plangenehmigungsverfahren. Auch der Inhalt von Nutzungsplänen kann nicht mit Gemeindebeschwer-

1) vgl. RPG Art. 59 II; ferner Baschung/Stüdeli , W+R 23 (1971), S. 123
2) vgl. zur Anfechtung von Verwaltungsverordnungen: Marti, Beschwerde, S. 51 f
3) Art. 57 ff des GG's

de angefochten werden. Diese kommt daher beim Erlass von unmittelbar verbindlichen Plänen wohl nur dann zur Anwendung, wenn es um die Geltendmachung einer fehlerhaften Durchführung bzw. der Nichtabhaltung einer Gemeindeabstimmung geht (4). Im Gegensatz zu den Nutzungsplänen sind die kommunalen Richtpläne nun nicht mit besonderen Rechtsbehelfen durch den Einzelnen anfechtbar; ferner gibt es hier auch kein Genehmigungsverfahren, aus dem Beschwerdemöglichkeiten resultierten. Es bleibt gemäss geltendem Recht allein die Gemeindebeschwerde übrig. Diese ist sicher dann gegeben, wenn es um die ordnungsgemässe Durchführung des Richtplanverfahrens in der Gemeinde geht, betrifft dies doch die allgemeinen Interessen und damit auch die stimmberechtigten Personen der Gemeinde (5). Allfällige Rechtsverletzungen, die sich aus den beschlossenen Richtplänen ergeben, dürften ebenfalls mit Gemeindebeschwerde angefochten werden können, da die präjudizielle Wirkung der wegleitenden kommunalen Pläne für den Grundeigentümer ein schutzwürdiges eigenes Interesse an der Anfechtung begründet (6). Die Beschwerde kann indessen nie dazu dienen, den Inhalt der Richtplanordnung überprüfen zu lassen, da es sich hier um eine von Gesetzes wegen nicht zulässige Ermessens- und Zweckmässigkeitskontrolle handelte (7).

322. Nach dem RPG des Bundes

Gegenüber Richtplänen sieht zwar auch das RPG keine eigentlichen Rechtsschutzinstitute zu Gunsten des Einzelnen vor. Immerhin wird aber den Kantonen vorgeschrieben, beim Erlass der kantonalen Gesamtpläne vor deren Beschlussfassung eine öffentliche Vernehmlassung durchzuführen. Dies ermöglicht einen breiten Interessenausgleich und stellt - da sich jedermann zu den Planentwürfen äussern kann und die Behörden zu den vorgebrachten Einwendungen Stellung beziehen müssen - für den Einzelnen einen gewissen Schutz seiner eigenen Interessen dar. Das kommende Bundesrecht schreibt indes den Kantonen ein solches Interessenschutzverfahren nur für die kantonalen und nicht auch für allfällige weitere Richtpläne vor, welche nach kantonalem Recht durch

4) vgl. Zaugg, N 42 der Einleitung; Suter, S. 159
5) vgl. GG Art. 59 II
6) vgl. etwa BGE 99 Ib 206 oben (mit Verweisungen)
7) vgl. die Beschwerdegründe in GG Art. 58

die Regionen und Gemeinden aufzustellen sind. Im Rahmen der Bundeskompetenz zur Grundsatzgesetzgebung wäre es durchaus möglich gewesen, Richtpläne allgemein dem Verfahren von Art. 8 II/III RPG zu unterstellen, stellt doch das Bundesrecht auch minimale Anforderungen für den Rechtsschutz gegenüber Nutzungsplänen schlechthin auf (8).

323. Vorfrageweise Ueberprüfung von Richtplänen?

Mit der Unterscheidung von Richtplänen, welche für die Folgearbeiten der Planungsinstanzen grundlegend sind, und Nutzungsplänen, welche für jedermann verbindlich wirken, muss die Frage geklärt werden, ob der einzelne Betroffene gegenüber dem Nutzungsplan Einwendungen erheben kann, die zu einer Aenderung der Richtpläne führen, auf denen der Nutzungsplan aufbaut (9). Für das bernische Planungsrecht ist dies zumindest inbezug auf regionale und kommunale Richtpläne zu bejahen. Begründete Einsprachen gegen die aufgrund dieser Richtpläne ausgearbeiteten Gemeindebauvorschriften lassen eine Abweichung von den Richtplänen als zulässig erscheinen. Diese müssen dann entsprechend revidiert werden (10). Die Zulässigkeit, beim Erlass bzw. bei der Genehmigung von kommunalen Nutzungsplänen und Bauvorschriften auf die Richtpläne zurückzukommen, hängt mit deren Qualifizierung als Wegleitungen zusammen (11).

Die nachträgliche Ueberprüfung von Richtplänen im Rechtsschutzverfahren gegen Nutzungspläne wird besonders dann aktuell, wenn der Einzelne sich gegen die Richtpläne allein nicht zur Wehr setzen kann. Das Bundesgericht hatte die hier aufgeworfene Frage im Zusammenhang mit der Nationalstrassenplanung zu entscheiden (BGE 97 I 573 ff und 99 Ib 200 ff) (12). Das generelle Projekt, das dem Ausführungsprojekt zugrundeliegt, hat zumindest für den betroffenen Grundeigentümer die gleichen Wirkungen wie ein Richtplan. Das NSG sieht kein förmliches Rechtsmittel vor, mit dem das

8) vgl. RPG Art. 59 II
9) vgl. Kuttler, Festschr. BGer., S. 184
10) BauV Art. 119 I und III
11) vgl. hievor, Kap. D, Zif. 413 und Kap. E, Zif. 412
12) vgl. hiezu und zum folgenden: Kuttler, Festschr. BGer., S. 184 ff

generelle Projekt bzw. dessen Genehmigung angefochten werden könnte. Im Interesse eines angemessenen Rechtsschutzes soll aber mit der Einsprache gegen das Ausführungsprojekt (Art. 27 NSG) auch eine vom generellen Projekt abweichende Linienführung verlangt werden können. Allerdings sind hier Einschränkungen zu machen, da die generelle Projektierung von Nationalstrassen durch die zuständige Bundesstelle in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen stattfindet, um zu verhindern, dass die möglichst genau festgelegte Linienführung noch nachträglich wesentlich geändert wird. Deshalb haben die Kantone auch die betroffenen Gemeinden und allenfalls die Grundeigentümer zu einer Stellungnahme einzuladen (13). Durch diese Anhörung sollen künftige Einsprachen gegen die generelle Linienführung grundsätzlich ausgeschlossen werden (14). Trotzdem kann es ausnahmsweise als begründet erscheinen, wenn eine Einsprache gegen das Ausführungsprojekt auf eine Aenderung der durch das generelle Projekt festgelegten Linienführung abzielt. Die zuständige Behörde ist gehalten, sich mit den entsprechenden Vorbringen eines Einsprechers auseinanderzusetzen, wenn dieser dartut, weshalb das Ausführungsprojekt im Bereich seines Grundstücks rechtswidrig sein soll (15).

Im gleichen Sinne wie hier eine Ueberprüfung des generellen Nationalstrassenprojektes bei der Anfechtung des Ausführungsprojekts ausnahmsweise möglich ist, kann auch eine Aenderung des Richtplans infolge Einsprache gegen die Nutzungspläne als zulässig erscheinen.

Eine eigentliche vorfrageweise Ueberprüfung der Richtpläne kommt dann in Frage, wenn den Plänen mittelbar verbindliche Wirkung und Verordnungscharakter zukommt. Dies trifft zumindest nach den Bestimmungen des RPG's für die kantonalen Gesamtrichtpläne zu. Aber gerade hier haben wir ein ausgebautes Vernehmlassungsverfahren zu beachten (RPG Art. 8 II), das nicht zuletzt dazu dient, die Interessen rechtzeitig auszugleichen und zu verhindern, dass mit nachträglichen Einsprachen gegen spätere Durchführungsmassnahmen und Pläne die ganze Planungsarbeit wieder in Frage gestellt wird. Die

13) vgl. NSG Art. 19, VV zum NSG v. 24.3.64 (SR 725.111) Art. 12-15
14) BGE 99 Ib 207 f
15) BGE 99 Ib 209

Regelung des RPG's rechtfertigt es, "... bei der Auflage der Nutzungspläne Einsprachen und Beschwerden nur zuzulassen, soweit Gründe vorgebracht werden, welche dartun sollen, warum der Nutzungsplan im Bereich des Grundstücks des Betroffenen bundesrechtswidrig (16) sein soll." (17). Für die Praxis bedeutsam ist aber, dass einerseits die Nutzungspläne zumeist auf kommunaler Ebene erlassen werden und dass anderseits die kantonalen Richtpläne nur Grundzüge enthalten und bezogen auf das Grundeigentum des Einzelnen nur ausnahmsweise Wesentliches auszusagen vermögen (18). Es werden daher meist regionale und kommunale Richtpläne sein, welche als Folge von gewissen Einsprachen gegen die Nutzungspläne einer Ueberprüfung und allenfalls einer Revision unterliegen werden. Wie erwähnt, sieht die bernische BauV in diesem Fall ein Abweichen von den genannten Arten wegleitender Pläne ausdrücklich vor.

324. Zur Frage der direkten Anfechtung von Richtplänen

Bei einer Verbesserung des Rechts- und Interessenschutzes der von der Planung Betroffenen ist das Schwergewicht darauf zu legen, dass der Einzelne sich dann äussern kann, wenn nicht schon die entscheidenden Weichen gestellt sind. Da die Nutzungspläne stets auf den vorangehenden Richtplänen aufbauen werden, muss deshalb die Frage diskutiert werden, ob nicht schon die Richtpläne wegen ihrer präjudiziellen Wirkung - ungeachtet ihrer rechtlichen Qualifizierung - mit einem förmlichen Rechtsmittel anfechtbar sein sollen. Nach einem allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts sind nun Richtpläne und - bei den Sachplanungen - generelle Projekte regelmässig nicht einsprache- und beschwerdefähig. Man muss sich indes überlegen, ob an diesem Grundsatz festzuhalten ist, oder ob nicht doch künftig Richtpläne als Anfechtungsobjekt gelten sollen, "... weil nur so wirkliche Korrekturen zugunsten schützenswerter Interessen noch möglich sind, die bei der Erarbeitung des Planes zu wenig beachtet worden sind." (19).

16) sc. und gegen das kantonale Recht verstossend
17) so Kuttler, Festschr. BGer., S. 185
18) vgl. hievor, Kap. C, Zif. 112 und 311
19) so Rosenstock, Mitbestimmung, S. 107; vgl. zum ganzen ebendort, S. 106 f

Die Möglichkeit, gegenüber Richtplanentwürfen anlässlich eines öffentlichen Vernehmlassungsverfahrens Einwendungen erheben zu können, zieht keine unmittelbaren Rechtsfolgen nach sich; die Planungsbehörde ist dort nur verpflichtet, zu den Einwendungen Stellung zu beziehen (20). Die Stellungnahme der Behörde ihrerseits unterliegt wiederum nicht der Anfechtung (21).

Die Zulassung von Einsprachen und Beschwerden gegen Richtpläne bzw. Richtplanentwürfe hat aber auch ihre Schattenseiten. Zunächst ist es gerade bei den Richtplänen höherer Stufen für den Einzelnen nur schwer zu beurteilen, ob und in welchem Masse seine Interessen tangiert werden. Der grundzugsmässige Inhalt dieser Pläne würde hier auch die Prüfung des Rechtsschutzinteresses an der Anfechtung äusserst schwierig gestalten (22). Sodann würde ein Rechtsmittelverfahren besonders gegen die in höherem Masse konkretisierten Planinhalte kommunaler Richtpläne die Aufstellung einer rechtlich verbindlichen Raumordnung verzögern und unter Umständen das Bauen und den Bauwillen für längere Zeit lahmlegen (23). Schliesslich basiert der Inhalt aller Richtpläne grösstenteils auf mehr oder weniger zuverlässigen Prognosen über die künftige räumliche Entwicklung und ist daher nur schwer einer justizmässigen Prüfung zugänglich.

Das heute noch fehlende Genehmigungserfordernis bei den bernischen Richtplänen führt im übrigen dazu, dass mangels eines kantonalen Entscheides weder kantonale noch bundesrechtliche Rechtsmittel gegen die regionalen und kommunalen Richtpläne zur Verfügung stehen.

325. Würdigung

Der Einzelne, d.h. namentlich der von der Planung betroffene Grundeigentümer, soll im Planfestsetzungsverfahren rechtzeitig seine Rechte und Interessen zur Geltung bringen können. Da der Nutzungsplanung in aller Regel die Richtplanungen vorausgehen, ist vor allem auch bedeutsam, inwieweit ein Rechts- bzw. Interessenschutz bereits gegenüber den Richtplänen der verschiedenen Stufen als notwendig erscheint.

20) vgl. RPG Art. 8 II
21) vgl. etwa OG Art. 99 lit. c in der Fassg. nach RPG Art. 70
22) vgl. dagegen zum Interessenschutz bei der Gemeindebeschwerde hievor, Zif. 321 a.E.
23) vgl. Diskussionsvotum von Peters, in VVDStRL, Bd. 18, S. 206; vgl. auch Baschung/Stüdeli, W+R 23 (1971), S. 127

Als Minimallösung erscheint m.E. ein öffentliches Vernehmlassungsverfahren zu den Richtplanentwürfen. Es soll sich jedermann nicht nur zu den Entwürfen der kantonalen Gesamtpläne, wie dies das RPG vorsieht, sondern auch zu den regionalen und kommunalen Richtplanentwürfen äussern können. Im Interesse eines rationellen Ablaufs der weiteren Planung wird die zuständige Behörde die eingegangenen Einwendungen möglichst umfassend berücksichtigen. Hier kann bereits weitgehend verhindert werden, dass bei der Durchführung der Richtplanung - namentlich im Nutzungsplanverfahren - unliebsame Verzögerungen entstehen und allenfalls Revisionen von Richtplänen sich häufen. Ein Recht auf Anhörung "... soll ermöglichen, dass die Interessen möglichst frühzeitig ausserhalb eines eigentlichen Rechtsmittelverfahrens geltend gemacht werden können, also nicht erst nachträglich in einem Rechtsschutzverfahren, wo eine Korrektur wegen ihrer Auswirkungen auf alle vorausgegangenen Massnahmen oft unmöglich ist." (24).

Auf ein eigentliches Rechtsmittelverfahren (Einsprache- und Beschwerdemöglichkeit) gegen Richtpläne aller Stufen sollte dagegen angesichts der genannten Nachteile (25) verzichtet werden.

Können nun aber die Richtpläne nicht direkt und formell durch den einzelnen Betroffenen angefochten werden, so kommt doch der Geltendmachung der Rechte und Interessen des Einzelnen bei der Anwendung dieser Pläne, d.h. beim Erlass von Nutzungsplänen, unter Umständen erhebliche Bedeutung zu. Nach dem bernischen Recht ist es zulässig, bei der Behandlung von Einsprachen gegen die Gemeindebauvorschriften auf die regionalen und kommunalen Richtpläne zurückzukommen (26). In gleicher Weise sollen auch kantonale Richtpläne, auf die sich ja die Nutzungspläne ebenfalls stützen sollen, überprüfbar sein. Es dürften hier analog die Einschränkungen gelten, die nach der bundesgerichtlichen Praxis bei der vorfrageweisen Ueberprüfung von Nutzungsplänen anlässlich einer

24) so Baschung/Stüdeli, in W+R 23 (1971), S. 123
25) vgl. hievor, Zif. 324 a.E.
26) vgl. BauV Art. 119 I und Art. 147 III

staatsrechtlichen Beschwerde gegen Anwendungsakte der Pläne hervorgehoben werden: ein Richtplan kann demnach - ungeachtet seiner rechtlichen Qualifizierung - nur dann vorfrageweise auf Einsprache oder Beschwerde gegen einen Nutzungsplan hin geprüft werden, wenn seit der Planfestsetzung Umstände eingetreten sind, welche die Gültigkeit des Richtplanes in Frage stellen, oder wenn die Grundeigentümer nicht befähigt oder nicht veranlasst waren, sich im Planfestsetzungsverfahren zur Wehr zu setzen, sei es dass im Verfahren diese Möglichkeit überhaupt fehlte oder dass sie die rechtliche Tragweite des Richtplanes noch nicht erkennen konnten (27). Die Richtplanentwürfe werden nun öffentlich aufgelegt und jedermann bekommt Gelegenheit, sich zu den Entwürfen zu äussern; dies rechtfertigt es, bei der Auflage der Nutzungspläne Einsprachen und Beschwerden nur zuzulassen, soweit Gründe vorgebracht werden, welche die Rechtswidrigkeit des Nutzungsplanes im Bereiche der Parzellen des Betroffenen dartun sollen. Ob die Auswirkungen des Nutzungsplanes auf das Grundeigentum des Betroffenen genügend berücksichtigt wurden, ist im Rahmen einer Interessenabwägung zu prüfen. Hier wird dann im Sinne einer Vorfrage auch beurteilt werden können, ob eine Abweichung von den Richtplänen als angezeigt erscheint (28).

27) vgl. BGer in Zbl 66 (1965), S. 432
28) vgl. Kuttler, Festschr. BGer., S. 185 f